



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Mariana Miranda Freire Rondon

**O posicionamento do governo brasileiro sobre segurança humana
(1994-2014)**

Rio de Janeiro

2015

Mariana Miranda Freire Rondon

O posicionamento do governo brasileiro sobre segurança humana (1994-2014)



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira.

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / CCS/A

R771 Rondon, Mariana Miranda Freire.
O posicionamento do governo brasileiro sobre
segurança humana (1994-2014) / Mariana Miranda Freire
Rondon. – 2015.
112 f.

Orientador: Cláudio de Carvalho Silveira.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do
Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
Bibliografia.

1. Segurança nacional - Brasil – Teses. 2. Brasil –
Relações exteriores – Teses. I. Silveira, Cláudio de
Carvalho. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 327(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

ata

Mariana Miranda Freire Rondon

O posicionamento do governo brasileiro sobre segurança humana (1994-2014)

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Política Internacional.

Aprovada em 25 de setembro de 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof.^a Dra. Miriam Gomes Saraiva
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Thiago Moreira de Souza Rodrigues
Universidade Federal Fluminense – UFF

Rio de Janeiro

2015

AGRADECIMENTOS

Dedico esta dissertação aos meus filhos Lucas e Luana que me fizeram compreender a profundidade da palavra amor. Pelas horas de ausência e pelas horas em que eu estava presente e, simultaneamente, ausente. Pelos difíceis silêncios feitos para que eu pudesse me concentrar. Vocês são absolutamente tudo para mim. Amo vocês com todas as minhas forças!

Ao meu marido e companheiro de todas as horas, inclusive e, especialmente, nessa deliciosa viagem pelas Relações Internacionais (RI). Pelo incentivo incondicional e pelo orgulho mais verdadeiro expresso a cada conquista minha, acadêmica e profissional. Pelas palavras de incentivo nas horas de desânimo e cansaço. Por ser o meu maior e melhor exemplo de profissional das relações internacionais, cujo comprometimento e dedicação são exaustivos e chegam a ser, por vezes, comoventes. Por compartilhar comigo o sonho de que um indivíduo pode sim fazer a diferença e pela capacidade de transportar tal teoria à prática. Por ter me apresentado e incentivado a estudar segurança humana. Você me faz querer ser uma pessoa melhor a cada dia. Te amo!

À minha mãe, pela confiança e incentivo eternos. Por ter me transmitido a importância do estudo como o único caminho possível. Pelo orgulho tamanho dos meus passos acadêmicos. Por ter compreendido verdadeiramente o valor das relações internacionais e do tema da minha dissertação, segurança humana. Por ter me ensinado o caminho da generosidade e amor ao próximo, por ser despida de preconceitos, exemplos que foram decisivos na formação do meu caráter e na escolha por fazer bem ao próximo, sempre. Por ter me ensinado a não temer a vida e acreditar que tudo tem uma razão de ser e que nós podemos alcançar qualquer coisa, basta desejar profundo.

Ao meu pai, pelo belo exemplo que sempre foi e que sempre será para mim. Por não ter medido esforços para me proporcionar acesso às melhores instituições de ensino do país. Por ter me ensinado que tudo é possível sim, desde que realizado com disciplina e com determinação. Também me ensinou a importância de ser corajoso e seguir em frente sempre em busca da felicidade. Por ter me apoiado em todos os momentos da minha vida, de forma incondicional e, em especial, nos momentos em que mais precisei, como por exemplo, durante a minha graduação quando tive meus dois filhos. Sem você não teria sido possível chegar até aqui!

À Vera Oliveira, por ter me apresentado ao curso de Relações Internacionais em uma mesa de bar, quando a única certeza de que eu tinha era de que queria ajudar o mundo a ser

um lugar melhor sem, no entanto, fazer a menor ideia de como implementar esse plano. E foi graças a você que eu conheci, na faculdade, o amor da minha existência. Você mudou a minha vida.

Ao Sergio Henrique (*in memoriam*), alguém muito especial na minha vida. Agradeço pelo amor que me deu, pelo entusiasmo pelas relações internacionais e pelo sonho de me ver diplomata. Uma pena não estar mais conosco para celebrarmos juntos essa vitória.

À minha sogra Christina, companheira de todas as horas. Por ter me ensinado a importância de saber a hora de parar de se cobrar e saborear as conquistas alcançadas. Pela força com a qual encara a vida, buscando sempre o lado positivo. Pela amizade incondicional e pelo nosso encontro ter sido fortuitamente marcado por uma enorme afinidade. Você é muito especial para mim!

Ao Professor Alexander Zhebit, a quem qualquer homenagem que eu possa render jamais fará jus ao seu inestimável valor. Por ter me apresentado, quando ainda muito jovem, às relações internacionais, universo pelo qual tenho absoluta paixão. Por ter me ensinado o significado das palavras comprometimento e seriedade. Pela sua impressionante humildade, apesar do conhecimento ímpar que detém. Por ser o profissional que é, tornou-se, juntamente com o meu marido, a minha principal fonte de inspiração e admiração. Serei eternamente grata ao senhor, professor.

Ao Professor Antonio Carlos Peixoto (*in memoriam*), por ter sido um chefe extremamente generoso e ter me dado a chance de acompanhar meus filhos de perto em um dos momentos mais importantes, se não o mais, de suas vidas. Pelo incentivo e pelas provocações constantes a cada chope para que eu ingressasse no Mestrado de Relações Internacionais da UERJ. Uma pena que demorei em demasia para tomar tal atitude, ano no qual você subitamente nos deixou. Dedico o meu ingresso no mestrado a você. Lamento não poder ter-lhe dado esse orgulho em vida.

Ao meu orientador, Professor Claudio Silveira. Por ter me ensinado que é possível se tornar um profissional sério e respeitado sem se perder nas armadilhas da vaidade. Pela ocasião tão inusitada e especial em que nos conhecemos, na Cinelândia, em meio a bombas de gás lacrimogêneo, cerveja e um país nas ruas se reinventando e acreditando em um futuro melhor para o Brasil. Ficou claro que o destino do país está, definitivamente, nas mãos de cada um de nós, mas que juntos, nós, brasileiros, somos muito mais fortes, somos invencíveis. Agradeço imensamente pela sensibilidade e generosidade em estar sempre à disposição para me apoiar sem, no entanto, me pressionar, entendendo que eu estava de fato dando o meu

máximo e tentando me equilibrar simultaneamente entre tantas atribuições. Não poderia ter escolhido um orientador melhor!

Ao Professor Thiago Rodrigues por ter compreendido a importância do tema da minha dissertação e, em especial, por ser um dos poucos acadêmicos brasileiros que vem produzindo e pesquisando sobre segurança humana. Agradeço também pelos valiosos questionamentos e comentários feitos durante a minha qualificação. Foram fundamentais para que eu pudesse acertar o rumo e incluir conteúdos importantes. Muito obrigada!

Ao Professor Marcelo Valença, pela disponibilidade em me apoiar sempre. Não tenho palavras para agradecer-lo pelo tempo generosamente disponibilizado. Agradeço imensamente pelas críticas e sugestões feitas ao longo do caminho. Nunca tive dúvidas de que era com o melhor dos propósitos, para ajudar a tornar-me uma profissional com capacidade analítica, característica imprescindível para se tornar um profissional das relações internacionais de real valor. Obrigada por ter feito de temas e disciplinas, por vezes maçantes e sem sentido aparente, mais próximos do mundo real.

À Professora Miriam Saraiva, pelas aulas de Política Externa Brasileira. Pela ajuda inestimável na construção do meu projeto, tanto à forma quanto ao conteúdo. Agradeço também pelos comentários e sugestões realizados durante a minha qualificação e por ter aceito com alegria fazer parte da minha banca examinadora. Muito obrigada!

À Professora Ana Paula Tostes, pelo notório ânimo com segurança humana e pela sua disponibilidade sem fim. Pelas aulas de Teoria das Relações Internacionais e pela paciência com o meu entusiasmo inocente, após 8 anos afastada dos bancos da universidade. Tive a oportunidade de redescobrir as Relações Internacionais, enxergando-as com novas lentes.

Ao Emerson Maione, meu professor durante a graduação, pela seriedade e amor que tem pela academia e pelas relações internacionais. Pela ajuda inestimável na preparação para o concurso de ingresso ao mestrado na UERJ. Pelo entusiasmo com a pesquisa sobre segurança humana e por me fazer ter a certeza de que estava no caminho certo nos momentos em que duvidei. Sou muito grata a você.

Ao Felipe Siston, amigo durante toda a jornada do mestrado, desde a preparação para o concurso até o apagar das luzes. Ter você na preparação e na conclusão foi essencial para que eu não desanimasse. Pela paciência e amizade em realizar as revisões da minha dissertação. Muito obrigada!

À Gabrielle Guimarães, professora de graduação e amiga de longa data. Por servir de exemplo e inspiração. Pela ajuda para a construção do projeto e por ter me ensinado, ainda na

faculdade, o valor das disciplinas de Metodologia e de Teoria para a elaboração de uma pesquisa consistente. Te agradeço demais!

À Rayne Ferretti, a quem tamanha generosidade jamais encontrei em outro ser humano. Primeiramente por ter me incentivado a estudar segurança humana e pelas horas revisando meus artigos, meu projeto e minha dissertação, muitas vezes durante as madrugadas, único momento em que sobrava para uma jovem oficial da ONU e mãe de gêmeos ainda pequenos. A minha gratidão por você é a mais sincera e profunda. Você me mostrou o significado genuíno da amizade.

Ao Paulo Rodrigues, pelo apoio incondicional, pelo gosto pelas leituras e pela eterna disponibilidade e interesse em se manter no estado de aprendiz. Por ter sido apresentada às obras de Darcy Ribeiro pelas mãos de um português. Pelo incentivo permanente e pela enorme generosidade em respeitar e me auxiliar em meus momentos de completa exaustão. Sem o seu apoio real e incondicional não teria sido possível chegar até aqui. Não mesmo.

Ao Jorge Alturas, por ter me possibilitado concretamente cursar o mestrado, pelas horas disponibilizadas para os estudos. Por ter me permitido estar ausente quando não poderia estar. Por ter me ensinado que as situações, por mais estressantes e difíceis que sejam, devem ser enfrentadas com leveza e com a sabedoria de que tudo passa. Sem a sua ajuda eu não teria conquistado o título de mestre. Obrigada!

Agradeço ao Jorge Chediek, Coordenador Residente da ONU no Brasil, por ter se colocado sempre tão disponível, apesar da sua posição de enorme prestígio e da ausência de tempo ocioso. O conceito de segurança humana, objeto central da minha pesquisa, foi desenvolvido pelo PNUD com a melhor das intenções, a de salvar vidas e a de reduzir sofrimento mundo afora, sejam eles quais forem, pelas razões que fossem e a quem quer que afetassem. Há sempre soluções possíveis, basta trabalharmos duro por elas.

A todos os profissionais da ONU, pessoas que dedicaram suas vidas e, por vezes, comprometeram seus convívios familiares em prol de um bem maior, o avanço da Humanidade. A minha admiração é infinita.

Ao professor Antonio Jorge Ramalho, ao Conselheiro Marcelo Viegas e ao Conselheiro Pedro Saldanha pelas valiosas entrevistas concedidas. Sem os *inputs* de vocês não teria sido possível compreender as reais motivações do governo brasileiro.

Aos colegas de turma, pela convivência e, sobretudo, pela amizade verdadeira. Agradeço por terem feito desses dois anos momentos mais leves e prazerosos, pela troca de experiências e de angústias. Uma terapia e tanto. *Yes we can*, galera!

A cada um de vocês, os meus mais sinceros sentimentos de amizade e de gratidão.

RESUMO

RONDON, M. M. F. *O posicionamento do governo brasileiro sobre segurança humana (1994-2014)*. 2015. 112 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O conceito de segurança humana foi elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e publicado pela primeira vez em 1994 no relatório intitulado “*Human Development Report 1994 – New Dimensions of Human Security*”. O referido relatório delineou os elementos centrais do que se entendia por segurança humana, ressaltando a interligação entre paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos, bem como a necessidade de legitimar o indivíduo, a pessoa humana, como ator relevante das relações internacionais, juntamente com os Estados nacionais. Essa dissertação visa analisar o posicionamento do governo brasileiro na Organização das Nações Unidas sobre segurança humana, entre 1994 e 2014, com intuito de compreender as razões pelas quais o Brasil optou por não adotar em seus discursos diplomáticos e documentos oficiais o referido conceito, muito embora utilize, com frequência, muitos dos elementos da segurança humana nas políticas externa e de defesa, assim como em suas ações internacionais.

Palavras-chave: Segurança Humana. Segurança, desenvolvimento e direitos humanos. Brasil e Nações Unidas (ONU). Política Externa Brasileira. Política de Defesa Nacional.

ABSTRACT

RONDON, M. M. F. *The Brazilian government position on human security (1994-2014)*. 2015. 112 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

The concept of human security was elaborated by the United Nations Development Programme (UNDP) and first published in 1994 in the report entitled “Human Development Report 1994 - New Dimensions of Human Security”. The report outlined the core elements of human security, emphasizing the link between peace and security, development and human rights, and the need to legitimize the individual, the human being, as a relevant actor in international relations, jointly with the national states. The aim of this thesis is to analyze the position of the Brazilian government at the United Nations on human security, between 1994 and 2014, in order to understand the reasons why Brazil chose not to adopt in its diplomatic discourse and official documents the referred concept, although often apply many of the elements of human security in its foreign and defense policies and in its international actions.

Keywords: Human Security. Security, development and human rights. Brazil and the United Nations (UN). Brazilian Foreign Policy. National Defense Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN –	Agência Brasileira de Inteligência
AGNU –	Assembleia Geral das Nações Unidas
BRICS –	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CDH –	Conselho de Direitos Humanos da ONU
CEPAL –	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CSH –	Comissão de Segurança Hemisférica da OEA
DH –	Direitos Humanos
ECOSOC –	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ECS –	Estudos Críticos de Segurança
EMCFA –	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EMFA –	Estado-Maior das Forças Armadas
END –	Estratégia Nacional de Defesa
ESI –	Estudos de Segurança Internacional
FHC –	Fernando Henrique Cardoso
G4 –	Brasil, Índia, Alemanha e Japão
GLO –	Garantia da Lei e da Ordem
GSI –	Gabinete de Segurança Institucional
HABITAT II –	Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos
ICISS –	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
LBDN –	Livro Branco de Defesa Nacional
MD –	Ministério da Defesa
MINUSTAH –	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MRE –	Ministério das Relações Exteriores
OCHA –	<i>United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs</i>
OEA –	Organização dos Estados Americanos
ONU –	Organização das Nações Unidas
PDN –	Política de Defesa Nacional
PEB –	Política Externa Brasileira
PND –	Política Nacional de Defesa
PNUD –	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR –	Presidência da República
PT –	Partido dos Trabalhadores

R2P –	<i>Responsability to Protect</i> (Responsabilidade de Proteger)
RwP –	<i>Responsability while Protecting</i> (Responsabilidade ao Proteger)
SAE –	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SGNU –	Secretário-Geral das Nações Unidas
SH –	Segurança Humana
SISBIN –	Sistema Brasileiro de Inteligência
SSI –	Subsecretaria de Inteligência
TNP –	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
UNASUL –	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD –	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNDP –	<i>United Nations Development Programme</i>
UN –	<i>United Nations</i>

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1	SEGURANÇA HUMANA: HISTÓRICO E CONCEITO	19
1.1	Histórico do Conceito de Segurança Humana nas Nações Unidas (ONU)	19
1.2	Estudos críticos de segurança e segurança humana: ampliação e aprofundamento da segurança	25
2	PANORAMA DAS AÇÕES E DOS POSICIONAMENTOS BRASILEIROS RELACIONADOS AOS DIREITOS HUMANOS, À SEGURANÇA E AO DESENVOLVIMENTO NA ATUALIDADE	30
2.1	Breve panorama da política externa brasileira	31
2.1.1	<u>A política externa brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002).</u>	34
2.1.2	<u>A política externa brasileira no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)</u>	37
2.1.3	<u>A política externa brasileira no governo Dilma Rousseff – primeiro mandato (2011-2014)</u>	39
2.2	Breve panorama da política de defesa nacional brasileira	41
2.2.1	<u>A política de defesa no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)</u>	43
2.2.2	<u>A Política de Defesa no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)</u>	45
2.2.3	<u>A política de defesa no Governo Dilma Rousseff – primeiro mandato (2011-2014)</u> ...	49
2.3	Segurança internacional e a participação do Brasil	51
2.3.1	<u>A participação brasileira em missões de paz: o caso do Haiti</u>	52
2.3.2	<u>Um panorama do posicionamento do Brasil sobre segurança multidimensional no âmbito da OEA</u>	57
2.3.3	<u>O Brasil e os conceitos de responsabilidade de proteger e responsabilidade ao proteger</u>	59
2.4	Direitos Humanos: o Brasil e as questões internacionais	64
2.4.1	<u>O Brasil e o sistema interamericano de Direitos Humanos</u>	66
2.4.2	<u>O Indivíduo e as Relações Internacionais</u>	69
3	O BRASIL, A SEGURANÇA HUMANA E A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	74
3.1	ONU: estrutura e principais atribuições	75
3.1.1	<u>Assembleia Geral</u>	76
3.1.2	<u>Conselho Econômico e Social (ECOSOC)</u>	78
3.1.3	<u>Conselho de Segurança</u>	80

3.1.4	<u>Conselho de Direitos Humanos</u>	83
3.2	O Brasil, a Segurança Humana e a Organização das Nações Unidas	84
3.2.1	<u>O posicionamento diplomático do Brasil na Assembleia Geral da ONU</u>	88
3.2.2	<u>Conselho de Segurança da ONU: o posicionamento diplomático do Brasil</u>	96
	CONCLUSÃO	102
	REFERÊNCIAS	106

INTRODUÇÃO

Quais os principais desafios postos em matéria de segurança internacional pós-Guerra Fria? Quais os principais fatores que impactam direta, e diariamente, a vida de bilhões de pessoas em diferentes partes do mundo que se encontram em situação de vulnerabilidade?

As duas Guerras Mundiais e, na sequência, a Guerra Fria, representaram um período em que a questão central da segurança internacional manteve-se centralizada nas guerras entre Estados, nos armamentos nucleares, nas batalhas militares e nas tentativas de acordos de paz entre os países visando a um ambiente internacional estável.

Assim, mazelas como fome, miséria, desemprego, crime, violência, guerras civis, conflitos religiosos, desastres ambientais, repressões políticas, dentre outras, que atingiam significativamente a população mundial, ficaram, de certa forma, relegadas a segundo plano pela comunidade internacional em virtude de terem sido consideradas, até aquele momento, assunto doméstico dos países.

No pós-Guerra Fria, em um novo momento da História no qual as guerras entre as grandes potências pareciam cada vez mais improváveis, a integração europeia já se mostrava como uma realidade, e até mesmo os conflitos entre países tornavam-se cada vez menos frequentes. Os estudos de paz e segurança internacionais se voltaram, de forma crescente, para a reflexão e a busca de soluções inovadoras aos desafios que se apresentavam, tais como os graves episódios de conflitos intra-estatais, genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, diante dos quais a comunidade internacional havia permanecido inerte ou ineficaz na sua resposta.

Na literatura das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos do início dos anos 1990 cresceram as avaliações de que tais novos conflitos ultrapassaram o campo exclusivo de enfrentamento entre Estados, aninhando-se dentro de suas fronteiras – como prolongadas e reincidentes guerras civis – ou atravessando-os como fluxos transterritoriais conflituosos (terrorismos, tráfico, pirataria). Abriu-se, assim, espaço para que novos autores questionassem a conceituação predominante de segurança consolidada na literatura realista e de estudos militares que a vinculava à lógica da segurança nacional. Foi preciso a combinação entre o final da Guerra Fria – com sua lógica da segurança associada ao equilíbrio e à política de dissuasão nuclear – e a eclosão da violência extremada em genocídios e guerras civis – como as que irromperam na primeira metade dos anos 1990 na ex-Iugoslávia e em Ruanda – para que pequenas fissuras no monolítico bloco teórico dos estudos de segurança permitissem o despontar de propostas conceituais distintas que deslocassem o foco do problema da segurança do seu vínculo exclusivo com o Estado para associá-lo a questões para além, para além e através do Estado. (RODRIGUES, 2012, p. 7-8).

Para fazer frente à tal realidade, diversos enfoques, práticas e conceitos foram desenvolvidos ao longo das últimas duas décadas, dentre eles o conceito de segurança humana (SH).

Nessa complexa e dinâmica conjuntura, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou, em 1994, o Relatório de Desenvolvimento Humano intitulado “*Human Development Report: New Dimensions of Human Security*”. No referido relatório delineou-se a universalidade, a interdependência, a prevenção e o foco na pessoa como elementos centrais da segurança humana.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), SH diz respeito, também, à proteção e ao bem-estar do indivíduo como prioridade da agenda internacional, entendendo, no entanto, que cabe aos Estados a responsabilidade primária de realizar tal tarefa sem, contudo, eximir a comunidade internacional de agir quando o governo for incapaz de fazê-lo. Ademais, o relatório salienta a estreita correlação dos temas de segurança, desenvolvimento e direitos humanos.

Em um mundo cada vez mais integrado, os países tornaram-se, igualmente, cada vez mais interdependentes. Acontecimentos nacionais com origem política, econômica, social, cultural, ambiental, revelam-se globais, como é o caso, por exemplo, da célere disseminação do fenômeno denominado de “Primavera Árabe”, deflagrado no ano de 2010 na Tunísia a partir do ato de desespero de um único indivíduo¹ que, poucos anos mais tarde, tem impactado diretamente no aumento expressivo do fluxo de refugiados em direção à Europa.

Desde a sua criação, a SH vem sendo tratada no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) com posicionamentos – contra e a favor – dos países-membros no que tange à incorporação do conceito ao linguajar e ao dia a dia da ONU ao redor do mundo.

Desde então, há duas décadas, o tema vem sendo amplamente debatido dentro e fora da Organização. Há extensa produção literária sobre o tema, desenvolvida por acadêmicos de universidades de grande renome internacional, com especial destaque para a *London School of Economics*, a *United Nations University*, *Harvard* e *Sciences Po*.

Paralelamente, países como Chile, Canadá, Noruega e Japão, dentre outros, incorporaram formalmente o conceito de segurança humana nas diretrizes de suas respectivas políticas externas.

¹ Quando o jovem Mohamed Bouazizi ateou fogo ao seu próprio corpo ao recusar-se a pagar propina para a polícia, que, por sua vez, confiscou os produtos que sua família vendia. Este ato abalou toda a população fomentou a concretização da revolta popular.

Ao analisar os documentos oficiais da AGNU sobre SH é possível notar que, após todos esses anos de reflexão e debate, houve um amadurecimento progressivo do conceito e, conseqüentemente, uma delimitação maior do seu escopo. Ainda que o enfoque holístico tenha sido propositalmente mantido, nas últimas resoluções da AGNU ficaram estabelecidos os limites da sua aplicação, distinguindo a segurança humana da responsabilidade de proteger ou, ainda, do direito de ingerência.

Cabe ressaltar que ao fazer referência à segurança humana, esta pesquisa refere-se, especificamente, à resolução A/RES/66/290, da AGNU, aprovada no dia 25 de outubro de 2012, na qual os Estados-membros chegaram a um consenso acerca do seu significado, conforme detalhado no primeiro capítulo.

O terceiro parágrafo da referida resolução estabelece que a segurança humana visa a assistir os Estados-membros na identificação e na resolução de uma ampla gama de desafios que afetam a sobrevivência, as condições de vida e a dignidade das pessoas. Adicionalmente, institui que todas as pessoas têm o direito de viver “livre do medo” (*freedom from fear*) e “livre das necessidades” (*freedom from want*) de modo a assegurar o seu total desenvolvimento. Fica também estabelecido, pela resolução da AGNU, que segurança humana é distinto da responsabilidade de proteger e não prevê, em nenhuma hipótese, a utilização de medidas coercitivas. Por fim, estabelece que segurança humana não substitui a segurança do Estado, ao contrário, inclui total respeito à soberania dos países e reforça a responsabilidade de cada Estado em promover e assegurar condições dignas para os seus respectivos cidadãos e cidadãs.

A diplomacia brasileira tem contribuído de forma ativa no debate sobre o conceito no âmbito da ONU sem, contudo, utilizar em seu discurso diplomático o termo segurança humana. Esta pesquisa nasce justamente da inquietação em compreender as razões que motivam a diplomacia brasileira a apresentar uma postura cautelosa em relação ao conceito de segurança humana. A conexão entre segurança e desenvolvimento é um antigo argumento defendido pelo Brasil nos seus discursos e práticas internacionais, somado ao fato do país ser signatário dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos.

O marco temporal estabelecido compreende o período de 1994, ano em que a SH foi utilizada oficialmente pela primeira vez na ONU, até 2014, de modo a analisar a trajetória do conceito ao longo dos últimos vinte anos.

Para fins dessa pesquisa, a abordagem teórica escolhida para servir como base para a conceitualização de segurança humana será a de *Estudos Críticos de Segurança (Critical Security Studies)*, subcampo da área de *Estudos de Segurança Internacional (International*

Security Studies). Tal escolha foi feita tendo em vista que os *Estudos Críticos de Segurança* têm como objetivo central ampliar e aprofundar o campo de estudo ligado aos temas da segurança internacional, indo ao encontro dos estudos de segurança humana.

A pergunta central que esta dissertação se propõe a analisar é: quais as razões que motivaram o Brasil a não incorporar o conceito de segurança humana em seu discurso diplomático?

Com o intuito de auxiliar a condução desta pesquisa, os seguintes objetivos específicos foram estipulados, restritos ao marco temporal de 1994 a 2014:

1. Fazer um levantamento sobre o conceito de segurança humana no âmbito das Nações Unidas;
2. Apresentar a interface entre os Estudos Críticos de Segurança (ECS) e a segurança humana, entendendo que ambos partem da premissa de que a agenda da segurança internacional precisa ser ampliada e aprofundada para fazer face aos desafios contemporâneos, não estando, portanto, restrita meramente ao tema da segurança nacional;
3. Demonstrar analiticamente que o Brasil utiliza componentes do conceito de segurança humana nas suas ações externas de caráter humanitário, com destaque para a sua participação na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH);
4. Apresentar, em linhas gerais, a Política Externa Brasileira (PEB) e a Política de Defesa Nacional (PDN) para compreender se o conceito de segurança humana vai ao encontro ou de encontro às diretrizes expressas nas referidas políticas públicas;
5. Apresentar o posicionamento diplomático do Brasil no âmbito das Nações Unidas sobre o tema em questão.

A hipótese central dessa pesquisa está baseada no fato do governo brasileiro não ter adotado a SH em seu discurso diplomático por considerar que a centralidade do indivíduo, um dos elementos estruturantes do conceito, pode representar um risco à soberania do país. Aliada a tal questão, está também a abrangência em demasia do conceito, igualmente questionada pelo Brasil por conta de sua efetividade.

No entanto, dois questionamentos são levantados quanto à resistência do governo brasileiro com o conceito, quais sejam: 1) embora o Brasil não tenha incorporado em seu discurso diplomático a segurança humana, a sua prática internacional é condizente com

muitos dos elementos que compõem o referido conceito; 2) o fato de o Brasil ter receio das implicações que poderão ocorrer em razão do indivíduo ocupar lugar de destaque na segurança humana não se justifica. Tal barreira já foi ultrapassada, uma vez que o país aderiu aos principais instrumentos internacionais de direitos humanos reconhecendo, assim, o indivíduo, juntamente com os Estados, como objeto de análise.

O método de pesquisa escolhido foi o qualitativo de caráter descritivo, utilizando tanto fontes primárias, quanto secundárias. Essa pesquisa foi viabilizada pela coleta e análise de fontes primárias da ONU como, por exemplo: *Human Development Report: New Dimensions of Human Security*, de 1994; Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o trabalho da organização do ano de 2000 (A/55/1); Resoluções elaboradas no âmbito da AGNU sobre segurança humana – A/60/L.1 (setembro de 2005); Relatório do SGNU sobre Segurança Humana A/64/701 (março de 2010); A/66/763 (abril de 2012); 66/290 (setembro de 2012); *Human Security Now* (Relatório da Comissão de Segurança Humana, de maio de 2003), além de vários outros documentos produzidos no âmbito da Comissão de Segurança Humana, do Fundo das Nações Unidas para Segurança Humana, do PNUD e outras Agências da ONU.

Adicionalmente, como fontes primárias acerca do posicionamento diplomático do Brasil foram analisados todos os vinte discursos diplomáticos do governo brasileiro na Sessão Anual de Abertura da AGNU, realizados no período de 1994 a 2014, os pronunciamentos do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) durante os períodos em que o país atuou como membro não-permanente (1993-1994; 1998-1999; 2004-2005 e 2010-2011). No que tange às diretrizes de segurança e defesa nacionais, foram analisados da Política de Defesa Nacional de 1996 até o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2013.

Entrevistas foram realizadas com funcionários do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Defesa (MD), imprescindíveis para se compreender o posicionamento do governo brasileiro sobre o assunto.

Fontes secundárias, como livros, artigos e revistas foram utilizados buscando pensamentos e análises sobre segurança humana, fundamentais para imprimir uma visão crítica a essa pesquisa.

Essa dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo destina-se à apresentação conceitual, iniciando pelo surgimento e evolução do conceito de segurança humana no âmbito das Nações Unidas, objeto de análise dessa pesquisa. Introduziu-se os ECS como referencial empregado para embasar o argumento central de que, com o fim da Guerra Fria e o surgimento de uma nova ordem mundial, tornou-se necessário refletir de

forma mais ampla e profunda sobre as chamadas “novas” ameaças, relacionadas a outros fatores que não apenas as tradicionais guerras entre Estados.

No segundo capítulo foi apresentado um panorama das ações e dos posicionamentos brasileiros relacionados aos direitos humanos, à segurança e ao desenvolvimento, destacando a Política Externa Brasileira e a Política de Defesa Nacional levadas a cabo durante os governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (primeiro mandato). Adicionalmente, a participação do Brasil na missão de paz no Haiti foi mostrada com o objetivo de analisar as premissas que regem a ação humanitária do país, entendendo-as como convergentes com muitos dos elementos da segurança humana.

O segundo capítulo também aborda a adesão do Brasil aos principais instrumentos regionais de direitos humanos, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), que serviram como base para a construção do conceito de segurança humana objetivando compreender se os posicionamentos adotados em âmbitos regional e global são coerentes.

Por fim, o terceiro e último capítulo diz respeito ao posicionamento brasileiro sobre segurança humana no âmbito da ONU, com especial destaque para os seus pronunciamentos oficiais na AGNU e no CSNU de modo a compreender o posicionamento oficial do governo brasileiro.

Assim, espera-se que esse trabalho possa contribuir para a ampliação das reflexões acerca do tema, uma vez que o número de especialistas e publicações brasileiras sobre segurança humana segue bastante restrito, especialmente quando comparado a outros países do mundo. Além disso, esta pesquisa busca compreender especificamente o posicionamento do Brasil sobre segurança humana de forma a preencher uma grande lacuna se considerarmos a ausência completa de produções acadêmicas com esse enfoque em particular.

1 SEGURANÇA HUMANA: HISTÓRICO E CONCEITO

O capítulo 1 tem por objetivo apresentar o histórico do conceito de segurança humana no âmbito da ONU, desde a sua criação, em 1994, até o ano de 2014, recorte temporal dessa dissertação.

Ao analisar os documentos, incluindo relatórios do SGNU, as resoluções da AGNU sobre o tema e todos os discursos proferidos pelo Brasil na AGNU durante o período de 1994 e 2014, é possível notar a evolução do conceito, o que possibilitou que chegasse a um escopo melhor definido. Muitas críticas foram realizadas quanto à amplitude da segurança humana e ao risco de tornar-se ineficaz e inoperante por tratar de tudo – e de nada – ao mesmo tempo.

Partindo desses questionamentos, foram criados fóruns específicos dentro da ONU, compostos por especialistas no tema, para auxiliar na delimitação do conceito e atender as demandas feitas pelos países membros da Organização que, por alguma razão, possuíam uma certa reserva à utilização formal do termo segurança humana em seus discursos diplomáticos. Esse foi o caso, por exemplo, do governo brasileiro, conforme verificaremos ao longo dos próximos capítulos.

Por fim, será feita uma apresentação sobre os ECS e a correlação com os estudos de segurança humana, uma vez que ambos partem da premissa da necessidade de se ampliar e aprofundar o entendimento acerca da segurança internacional de modo a fazer face aos novos desafios vigentes na atualidade.

Dessa forma, a ideia é possibilitar que o leitor tenha um panorama sobre o conceito de segurança humana desenvolvido pelas Nações Unidas e dos ESC, considerando que ambos inovam frente às teorias clássicas das Relações Internacionais. Tanto a SH quanto os ESC agregam valor ao incluir o indivíduo, juntamente com os Estados, como objeto de análise e ao incluírem novos temas aos estudos de segurança internacional que vão além das guerras entre estados.

1.1 Histórico do Conceito de Segurança Humana nas Nações Unidas (ONU)

No âmbito das Nações Unidas, foram necessários dezoito anos para que os Estados membros conseguissem obter consenso acerca da definição de segurança humana. Após quase duas décadas de debates e elaboração de relatórios, a AGNU adotou em 2012 a Resolução 61/290, fazendo menção, em seu preâmbulo, aos propósitos e princípios estabelecidos na Carta da ONU (NAÇÕES UNIDAS, 1945); ao parágrafo 143 da Resolução 64/291 (UNITED

NATIONS, 2010) – resultante do documento final da Cúpula Mundial de 2005 (*WORLD SUMMIT, 2005*) – e destacando que os três pilares da ONU são: desenvolvimento; direitos humanos; paz e segurança.

Essa longa trajetória teve início com o lançamento pelo PNUD do Relatório de Desenvolvimento Humano, intitulado “*Human Development Report: New Dimensions of Human Security*”, no qual se estabeleceu as bases da SH, com especial destaque para: a importância de se ter o indivíduo como foco das preocupações, o seu caráter universal, a importância de agir preventivamente (*early warning*) e a correlação entre os temas políticos, econômicos, culturais, ambientais e sociais (UNDP, 1994).

O segundo capítulo do referido relatório é destinado exclusivamente à segurança humana, apresentando-a como um pensamento que revolucionaria o século XX, alterando a lógica da segurança nuclear para a segurança humana. O texto traz uma reflexão sobre como a segurança internacional estava calcada na segurança dos Estados, na proteção dos Estados contra ameaças externas, fronteiras e soberania nacional, sem levar em consideração a segurança das pessoas, do indivíduo.

O relatório introduz a mudança da dinâmica internacional no pós-Guerra Fria, da redução da distância entre as fronteiras nacionais e da interconectividade dos temas ligados à segurança, ao desenvolvimento e aos direitos humanos:

When the security of people is endangered anywhere in the world, all nations are likely to get involved. Famine, disease, pollution, drug trafficking, terrorism, ethnic disputes and social disintegration are no longer isolated events, confined within national borders. Their consequences travel the globe (UNDP, 1994)².

O relatório traz como componentes centrais da SH que todo ser humano tenha a oportunidade de viver “livre do medo” (*freedom from fear*) e “livre das necessidades” (*freedom from want*), trazendo a noção de bem-estar e dignidade como elementos, juntamente com a sobrevivência, a serem incorporados a pauta da segurança internacional.

Além disso, destaca que para se alcançar a estabilidade e a paz é essencial que se amplie o entendimento sobre segurança incorporando as reais ameaças dos novos tempos. Tais ameaças perpassam desde os temas que afetam diretamente à integridade física do indivíduo, como também os temas relacionados às questões de caráter econômico e social, de modo a assegurar que as populações possam ter os seus direitos fundamentais humanos assegurados, tais como: educação, saúde, alimentação, moradia, emprego. Como é possível

² Tradução livre: quando a segurança das pessoas está ameaçada em qualquer lugar do mundo, todas as nações tendem a se envolver. Fome, doença, poluição, tráfico de drogas, terrorismo, disputas étnicas e desintegração social não são mais eventos isolados, confinados nas fronteiras nacionais. Suas consequências viajam o globo.

notar, na definição apresentada pelo relatório sobre SH, a questão do desenvolvimento econômico, relacionado à oportunidade, ao pleno emprego, é enfatizado.

Nota-se que é dada ênfase na 1ª geração de direitos humanos, ao se destacar a necessidade de proteger a integridade física e a liberdade dos indivíduos e, na sequência, a 2ª geração de direitos humanos, destacando os direitos econômicos, sociais e culturais. A 2ª geração de direitos humanos visa a apontar caminhos concretos para que os direitos humanos fundamentais possam ser respeitados ao tratar, por exemplo, da necessidade de os Estados proverem oportunidades iguais para todos os seus cidadãos.

Assim, é ressaltada a urgência em se ampliar o conceito de segurança em dois aspectos fundamentais: 1) foco no indivíduo juntamente com o território e; 2) da “segurança pelas armas” para “segurança pelo desenvolvimento humano sustentável”.

São apresentadas as características básicas do conceito de SH: 1) segurança humana é uma preocupação universal, ainda que cada país tenha as suas especificidades; 2) os seus componentes são interdependentes, entendendo que o que ocorre em uma parte do mundo necessariamente afetará outras localidades; 3) é mais fácil assegurar a segurança humana pela prevenção e; 4) é centrado na pessoa humana.

Objetivando ter um caráter pragmático, o referido relatório apresenta alguns possíveis indicadores para tornar a SH um instrumento útil para a prevenção de conflitos (*early warning*), quais sejam: gasto militar; insegurança alimentar; emprego e renda *per capita* dos países; violação dos direitos humanos; conflitos étnicos e religiosos e dados econômicos de inequidade (UNDP, 1994).

No início dos anos 2000, o conceito foi citado e debatido com frequência dentro das Nações Unidas. Na Cúpula do Milênio, realizada no ano 2000, o então SGNU Kofi Annan convocou a comunidade internacional para incorporar a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e destacou a importância de todos os indivíduos terem a oportunidade de viver “livre do medo” e “livre de necessidades”.

Como fruto da conferência, a Declaração do Milênio foi aprovada por unanimidade por 143 Chefes de Estado e de Governo presentes na ocasião. O documento ressalta que, além das responsabilidades dos países com as suas sociedades, todos possuem a responsabilidade de promover e assegurar a dignidade humana e a igualdade humana em âmbito global, levantando o tema da responsabilidade compartilhada.

A Declaração do Milênio trouxe, ainda, a preocupação em manter a igualdade soberana para todos os países, respeitar a integridade territorial e, consequentemente, o

princípio de não-intervenção nos assuntos domésticos dos Estados, com o intuito de minimizar a desconfiança por parte de alguns membros da Organização.

O documento é concluído com os países se comprometendo a agir em prol da humanidade por intermédio da cooperação internacional para que, dessa maneira, seja possível alcançar o desenvolvimento e a paz mundiais. Fica claro que a responsabilidade primária de proteger os cidadãos é do seu Estado e, uma vez falhando, a comunidade internacional deverá fazê-lo.

No ano de 2001 estabeleceu-se a Comissão de Segurança Humana no âmbito das Nações Unidas, cujo lema central era o de proteger e “empoderar”³ as pessoas. A referida Comissão concluiu as suas atividades em maio de 2003 com o lançamento de um relatório intitulado “*Human Security Now*”, ressaltando a mensagem de que em um mundo cada vez mais globalizado a segurança das pessoas está proporcionalmente cada vez mais interligada sendo, portanto, necessária uma mudança de paradigmas, alargando o foco do Estado de segurança das pessoas para a SH (COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003).

Em 2004, o Painel de Alto Nível sobre Ameaça, Desafios e Mudanças do SGNU lançou o relatório “Um Mundo Mais Seguro: Nossa Responsabilidade Compartilhada”, utilizando o conceito de SH dentro do escopo da agenda relativa à reforma institucional e das novas ameaças do século XXI. O documento ressalta a importância de se retomar a credibilidade dos mecanismos de direitos humanos, criados a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e estabelecidos para atuar em prol dos direitos individuais.

O relatório evoca a segurança coletiva e o desafio de se trabalhar de forma preventiva nos temas ligados à segurança internacional. Foram relacionadas as seis principais ameaças, quais sejam: aspectos econômicos e sociais, incluindo a pobreza, as doenças infectuosas e a degradação ambiental; conflitos interestatais; conflitos internos, incluindo guerras civis, atrocidades e genocídios; armas químicas, biológicas e radiológicas; terrorismo e crimes transnacionais.

Tais ameaças vão de encontro aos direitos humanos de 2ª e 3ª geração que tratam dos direitos econômicos e sociais, direito das minorias, direito ao desenvolvimento coletivo, direito a um ambiente saudável e da autodeterminação dos povos e das nações.

Uma clara distinção entre segurança coletiva e SH foi realizada. Por segurança coletiva pressupõem-se ações militares, um Estado contra o outro. SH foi descrita como a

³ Definição de empoderamento (*empowerment*) do Banco Mundial, disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTEPOWERMENT/Resources/486312-095094954594/draft.pdf>. Acessado em: 22/05/2015.

evolução dos conceitos ligados à segurança internacional, com a ideia central da indivisibilidade entre segurança, desenvolvimento econômico e liberdade humana. A Carta das Nações Unidas é citada como inspiração para a criação do conceito de SH em virtude da preocupação com os direitos fundamentais dos indivíduos, bem como paralelamente pelo reconhecimento da soberania dos Estados e da responsabilidade de proteger.

Ainda em 2004, a Unidade de Segurança Humana (*Human Security Unit*) foi criada no Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA*) com a missão de colocar a SH no *mainstream* das atividades da Organização, ressaltando o seu valor agregado aos programas e atividades da ONU.

Da Cúpula Mundial de 2005, resultou a Resolução A/RES/60/1 que indica que: “*all individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential*” (NAÇÕES UNIDAS, 2005).⁴ Ainda em 2005, a proposta final apresentada pelo SG Kofi Annan sobre a reforma da ONU intitulada “*In Larger Freedom: towards development security and human rights for all*” (A/59/2005), embora não tenha utilizado explicitamente o termo SH, fez referência às premissas de se viver “livre do medo”, “livre das necessidades” e “liberdade para viver em condições dignas”.

No ano de 2006 foi criado um grupo, de caráter não oficial, intitulado Amigos da Segurança Humana (*The Friends of Human Security*) cujo objetivo era servir como um fórum informal para debater o conceito entre os Estados membros das Nações Unidas e organizações internacionais, para além de agências, fundos e programas do próprio sistema ONU.

Em 2008, o Escritório do Presidente da AGNU estabeleceu o Debate Temático Informal sobre Segurança Humana composto por mais de 90 países membros para discutir a concepção sobre SH, sua multidimensionalidade e o seu valor agregado para o trabalho da ONU. Na ocasião, o representante do Brasil ressaltou em seu pronunciamento algumas ressalvas quanto ao valor agregado advindo do conceito para os instrumentos e os mecanismos de direitos humanos, segurança e desenvolvimento então vigentes, conforme veremos no terceiro capítulo.

Em março de 2010, o SGNU lançou o primeiro Relatório sobre Segurança Humana (A/64/701) enfatizando a relevância dos princípios e abordagens da SH para o

⁴ Tradução livre: todos os indivíduos, em particular pessoas vulneráveis, tem o direito a viver “livre do medo” e “livre das necessidades”, com oportunidades iguais para gozarem de seus direitos e pleno desenvolvimento do seu potencial humano.

estabelecimento e avanço das prioridades da Organização. Como fruto dessa iniciativa, em maio do mesmo ano foi convocado na AGNU um Painel de Discussão e uma Plenária para debater o relatório do SGNU e em julho foi aprovada a Resolução 64/291 (A/RES/64/291).

Em seguimento à Resolução A/RES/64/291, em 2011, o Escritório do Presidente da AGNU convocou novamente o Debate Temático Informal sobre Segurança Humana, tendo como resultado um primeiro consenso entre os participantes sobre a definição de SH.

Em abril de 2012, o segundo Relatório do SGNU sobre Segurança Humana (A/66/763) propunha que um entendimento comum sobre o tema fosse construído a partir das visões dos Estados-membros.

Em setembro do mesmo ano, a AGNU adotou a Resolução de número A/66/290 na qual os países acordaram um entendimento comum, abrindo caminho para que SH pudesse ser formalmente utilizada dentro das atividades da ONU, sendo considerada como referência do que se entende sobre segurança humana.

Na Resolução A/66/290 o escopo da SH foi precisamente delineado, ressaltando o direito da pessoa humana a viver em liberdade e com dignidade, livre da pobreza e das disparidades. As expressões “livre do medo” e “livre das necessidades” foram descritas como condições *sine qua non* para que todos os indivíduos tenham a oportunidade de desenvolver plenamente o seu potencial.

Ficou estabelecido que SH teria como foco o indivíduo (*people-centred*), levando em consideração o contexto específico em que cada pessoa vive e como principal objetivo atuar de forma preventiva, por intermédio do “empoderamento” e proteção das pessoas e suas respectivas comunidades. Estabelece, ainda, a correlação entre paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos, assim como a correlação entre os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

O documento distingue claramente a SH do direito de ingerência e da responsabilidade de proteger. Reforça, ainda, que o referido conceito não está relacionado com o uso da força, ou ainda, medidas coercitivas e que, em nenhuma hipótese, o indivíduo substitui o Estado como sujeito do direito internacional público. Muito ao contrário, reforça que cabe aos Governos a responsabilidade primária de proteger e garantir a sobrevivência, bem-estar e dignidade de seus cidadãos.

Quanto ao papel a ser desempenhado pela comunidade internacional, destaca que cabe a ela apenas apoiar os governos nacionais, quando lhe for solicitado, trabalhando, nesses casos, para o fortalecimento das capacidades locais, em estreita colaboração com os governos

nacionais em questão, bem como com a sociedade civil e organizações regionais e internacionais.

Por fim, conclui que SH deve ser implementada em total respeito aos propósitos e princípios da Carta da ONU, incluindo a soberania dos Estados, integridade territorial e não interferência em assuntos que são de jurisdição doméstica dos países, assegurando que incorporar tal conceito não acarretará para os Estados assumir responsabilidades adicionais.

Em dezembro de 2013, por solicitação do SGNU Ban Ki-moon, foi adotada na AGNU a Resolução A/68/685 na qual os países, organizações regionais e as agências, fundos e programas da ONU apresentaram projetos de segurança humana. Estes foram implementados em distintas partes do mundo, para tratar de diferentes temas, com intuito de demonstrar a capacidade do conceito de agregar valor e de ser aplicado na prática.

Assim, como é possível notar, o debate interno na ONU sobre SH deu-se ao longo de quase duas décadas até que fosse possível obter um consenso acerca da essência do conceito. Tendo em vista que tal percurso representa uma evolução do significado de segurança humana dentro da ONU, cabe ressaltar que essa dissertação trabalhará com a definição estipulada pela Resolução A/66/290, conforme acima já mencionado.

1.2 Estudos críticos de segurança e segurança humana: ampliação e aprofundamento da segurança

“(…) Ao invés das guerras de outrora, o século XXI anunciaria novos problemas e novos conflitos” (RODRIGUES, 2012, p. 7). O fim da Primeira Guerra Mundial abriu caminho para a reflexão acerca da complexidade da dinâmica engendrada nos conflitos, utilizando-se de conceitos derivados de diferentes áreas do saber na tentativa de elucidar as causas da chamada, até então, Grande Guerra. Deu-se início, dessa forma, aos chamados Estudos da Paz e à disciplina de Relações Internacionais.

A Primeira Guerra Mundial deixou como legado para a comunidade internacional a necessidade de se estudar de forma sistemática as causas dos conflitos, de modo a assegurar que atrocidades de tamanhas proporções jamais voltassem a ocorrer.

O século XX foi marcado pelas duas Grandes Guerras Mundiais, guerras interestatais e, como consequência, a questão estadocêntrica tornou-se, somado a outros fatores históricos ligados à construção dos Estados nacionais, a visão predominante nas teorias de Relações Internacionais.

Com o fim da Guerra Fria e a intensificação do processo de globalização, os estudiosos de segurança internacional apontaram uma mudança relevante na natureza das ameaças, uma vez que não mais estavam prioritariamente centradas nos conflitos interestatais. Assim, deu-se início a novas abordagens com intuito de abranger novos atores e temáticas que transcendem as fronteiras nacionais, ampliando e aprofundando a agenda da segurança internacional.

The social contexts of security discourse have changed in the aftermath of the Cold War. The dilemmas of reformulating security suggest that it is time to reconsider seriously the whole concept, its rise to political prominence with the origins of the Cold War, and the possibility of thinking about global politics in ways that are not reduced to the territorial and ethnocentric discourses of (national) security (WILLIAMS; KRAUSE, 1997, p. 50)⁵.

Na literatura de Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos do início dos anos 1990 cresceram as avaliações de que a maioria dos conflitos vigentes naquele momento ocorriam dentro das fronteiras dos países, configurando, por exemplo, guerras civis ou, ainda, ultrapassando-as, como é o caso dos fluxos transnacionais ligados ao tráfico de drogas e de armas, piratarias, crimes financeiros, terrorismos, refugiados, dentre outros.

A rivalidade das duas superpotências pela disputa de poder deixou de ser a questão central na segurança internacional. “*The global security problematique, it is often argued, now encompasses much more than the contest for political supremacy in the processes of superpower rivalry*” (DALBY, 1997, p. 29)⁶.

O novo contexto que se vivia no pós-Guerra Fria, marcado de forma predominante pelos conflitos intraestatais e transnacionais, possibilitou que novos autores questionassem a conceituação predominante de segurança nas Relações Internacionais, encontradas nas teorias clássicas, como o Realismo, que a vinculava à lógica da segurança nacional.

Foi preciso a combinação entre o final da Guerra Fria – com sua lógica da segurança associada ao equilíbrio e à política de dissuasão nuclear – e a eclosão da violência extremada em genocídios e guerras civis – como as que irromperam na primeira metade dos anos 1990 na ex-Iugoslávia e em Ruanda – para que pequenas fissuras no monolítico bloco teórico dos estudos de segurança permitissem o despontar de propostas conceituais distintas que deslocassem o foco do problema da segurança do seu vínculo exclusivo com o Estado para associá-lo a questões para além, para aquém e através do Estado (RODRIGUES, 2012, p. 6).

⁵ Tradução livre: “Os contextos sociais do discurso de segurança mudaram no rescaldo da Guerra Fria. Os dilemas da reformulação de segurança sugerem que é hora de reconsiderar seriamente todo o conceito, a sua ascensão para a proeminência política com as origens da Guerra Fria, bem como a possibilidade de pensar sobre a política global de forma que não sejam reduzidos aos discursos territoriais e etnocêntricos de segurança (nacional) ”.

⁶ Tradução livre: “A problemática da segurança global, argumentada com frequência, atualmente abrange muito mais do que competição pela supremacia política nos processos de rivalidade de superpotências”.

É importante que se leve em consideração o fato de que pensar em segurança apenas faz sentido, em última análise, quando levantamos a seguinte pergunta: segurança para quê? Segurança para quem? Quais são as reais ameaças e de que forma elas se tornam, de fato, um risco?

O conceito clássico de segurança se preocupa, única e exclusivamente, com a questão do Estado, com a anarquia internacional e com a dimensão militar, deixando de lado outras ameaças como as violações de direitos humanos, os temas ambientais, sociais e econômicos e seus possíveis impactos em termos de segurança para a sociedade: “[...] *the neorealist focus on safeguarding the “core values” of a state from military threats emanating from outside its borders is no longer adequate (if it ever was) as a means of understanding what (or who) is to be secured, from what threats, and by what means* (WILLIAMS; KRAUSE, 1997, p. 3)⁷.

É nesse contexto de pós-Segunda Guerra Mundial que surgem os Estudos de Segurança Internacional (ESI) visando, inicialmente, a refletir sobre as possibilidades existentes de proteção do Estado frente às ameaças internas e externas.

Como ramificação dos ESI foram criados os Estudos Críticos de Segurança, cuja principal contribuição foi introduzir na agenda da segurança internacional os temas da agenda política global pós-Guerra Fria como, por exemplo, os fatores não-militares. Outro ponto relevante é o reconhecimento de outros atores, que não o Estado, como objeto de referência para os estudos das relações internacionais como, por exemplo, os indivíduos. Faz-se a reflexão nos ECS que os Estados foram criados para proteger, em última análise, os seus cidadãos, ou seja, os seus indivíduos, tanto de ameaças externas, quanto de ameaças internas.

As questões de soberania estatal e de interesses nacionais devem ficar em segundo plano nos estudos críticos de segurança que agora tentam colocar o indivíduo como objeto referente central a ser assegurado, pois até mesmo dentro da lógica estatal é para o indivíduo que o Estado é erigido, para protegê-lo não somente da ameaça externa, mas também de uma possível guerra de indivíduos de uma mesma nação. A agenda de segurança também é um ponto importante nessa nova abordagem crítica de segurança, uma vez que esses autores postulam para a necessidade de inserção de novos temas, como a pobreza, miséria, meio ambiente, fome, entre outros que são excluídos dos estudos tradicionais de segurança (AZEVEDO, 2009, p. 5).

Richard Ullman publicou em 1983 um artigo intitulado “*Redefining Security*” no qual expressou a necessidade de se pensar segurança a partir de uma ótica mais holística, não se restringindo apenas a segurança nacional, visto que analisando a segurança internacional sob

⁷ Tradução livre: “o foco neorrealista à salvaguarda dos “valores fundamentais” de um estado de ameaças militares provenientes de fora de suas fronteiras já não é adequada (se é que foi) como um meio de entender o que (ou quem) está sendo protegido, a partir de que ameaças, e por quais meios”.

essa ótica, fatores importantes deixam de ser monitorados que poderão causar danos tão atrozes, ou ainda maiores, do que aqueles advindos das guerras interestatais.

Os ECS, trazem uma visão inovadora ao ir além da dicotomia criada por algumas correntes teóricas acerca das abordagens de segurança, ao classificarem ou o Estado ou o indivíduo como objeto de referência.

No livro “A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional” Buzan e Hansen argumentam que os ESI estão estruturados com base em quatro pilares: 1) aprofundamento e ampliação do objeto de estudo; 2) inclusão de temas de cunho não militar; 3) enfatizar tanto as ameaças internas, quanto externas e 4) se desvincular da amarra da lógica realista, da segurança estatal:

Retomando as quatro questões que estruturam os debates sobre os ESI, os aprofundadores ampliadores defendiam, em níveis e combinações diferentes, que se favorecesse o aprofundamento do objeto de referencia para além do Estado, ampliando o conceito de segurança humana para incluir outros setores que não somente o militar, dando a mesma ênfase a ameaças domésticas e transfronteiriças e permitindo a transformação da lógica realista e conflituosa da Segurança Internacional. (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 288-289)

Temas como a segurança alimentar, segurança econômica e segurança ambiental, dentre outros, que ultrapassam a questão militar e as guerras tradicionais entre Estados, foram incluídos nessa discussão por se acreditar que refletem de forma mais fidedigna o período pós-Guerra Fria. Busca-se, assim, entender quais as reais ameaças à segurança da população mundial, em especial aquela que se encontra em situação de vulnerabilidade.

Applied to the study of security, such an understanding of a ‘critical’ approach encourages a focus on the socially constructed nature of security and a series of fundamental questions such as: ‘Whose security is (or should be) prioritized?’, ‘What are the key threats to security and how are they identified?’, ‘Where do security discourses come from?’ and ‘Whose interests do they serve?’ While traditional approaches to security position the study of security as the study of the threat and use of force by and between states in world politics (see Walt, 1991), critical approaches ultimately serve to point to the normative preferences inherent in such choices and the political implications following from such choices (MCDONALD; BROWNING, 2011, p. 4)⁸.

As perguntas fundamentais que os principais autores de ECS vão ao encontro das principais motivações que inspiraram a criação do conceito de SH pelo PNUD, uma vez que ambas as abordagens buscam a ampliação e o aprofundamento da agenda da segurança

⁸ Tradução livre: “Aplicado ao estudo da segurança, tal compreensão de uma abordagem “crítica” incentiva um foco sobre a natureza socialmente construída de segurança e uma série de perguntas fundamentais, tais como: “De quem a segurança é (ou deveria ser) prioridade? ”, “Quais são as principais ameaças à segurança e como elas são identificadas? ”, “De onde é que os discursos de segurança vêm? ” e “A quais interesses que eles servem? ” Enquanto as abordagens tradicionais de segurança posicionam o estudo da segurança como o estudo da ameaça e do uso da força por e entre estados na política mundial (ver Walt, 1991), abordagens críticas, em última análise, servem para apontar para as preferências normativas inerentes a tais escolhas e implicações políticas derivadas de tais escolhas”.

internacional. Perguntas essenciais são levantadas, tais como: quais as principais causas de insegurança na atualidade? Para que serve segurança? Segurança para quem? Quais ameaças estão sendo priorizadas nas análises? Que tipo de ameaças tem impactado majoritariamente a vida das pessoas no âmbito global?

O conceito de SH é inovador em sua ênfase no cumprimento das leis de defesa dos direitos humanos individuais (SORJ, 2005), assim como pela proposição feita para que mais recursos sejam direcionados para a ajuda para o desenvolvimento. Atuar de forma preventiva possibilitaria reduzir os gastos em ações militares e evitar possíveis conflitos.

Conclui-se, portanto, que os ECS e a SH compartilham a preocupação com a pessoa humana e entendem que ter o indivíduo e o Estado como objetos de análise não representa de nenhuma forma uma dicotomia, muito ao contrário. Ambas abordagens partem do pressuposto de que somente por intermédio dessa abordagem mais abrangente é possível compreender e enfrentar as principais questões de segurança na atualidade, sejam elas no âmbito interno ou externo dos Estados. Assim, percebe-se que há uma clara relação entre as agendas dos Estudos de Segurança Internacional e dos Estudos de Desenvolvimento e, ainda mais especificamente, entre os Estudos Críticos de Segurança e a segurança humana.

Tendo em vista a argumentação desenvolvida até aqui, o primeiro capítulo objetivou apresentar um panorama do conceito de segurança humana dentro da ONU, buscando compreender o seu significado e a sua contribuição para o alargamento e aprofundamento dos temas e atores que tradicionalmente compõem a agenda da segurança internacional. Nota-se uma evolução do conceito entre os anos de 1994 e 2014, inicialmente um tanto quanto amplo, espelhado na 1ª geração dos direitos humanos, e que ao longo dos anos foi ganhando forma e objetividade, enfatizando a 2ª e 3ª geração.

2 PANORAMA DAS AÇÕES E DOS POSICIONAMENTOS BRASILEIROS RELACIONADOS AOS DIREITOS HUMANOS, À SEGURANÇA E AO DESENVOLVIMENTO NA ATUALIDADE

O diplomata e o soldado vivem e simbolizam as relações internacionais que, enquanto interestatais, levam à diplomacia e à guerra.

Raymond Aron

O segundo capítulo tem por objetivo prover um panorama da política externa brasileira, bem como da política nacional de defesa de modo a evidenciar os traços presentes no posicionamento do governo brasileiro frente aos temas internacionais. Paralelamente, foi realizado um breve levantamento sobre a atuação e o posicionamento do Brasil sobre os principais temas da atualidade relacionados às agendas de segurança internacional e de direitos humanos.

Tanto a política externa brasileira, quanto a política de defesa nacional têm em comum o objetivo de assegurar os interesses internos do país no plano internacional, expressos na Constituição Federal. Ambas as políticas atuam, assim, de forma simultânea e complementar, embora possa haver, por vezes, divergências institucionais entre a condução da diplomacia e da defesa no Brasil.

Os diplomatas e os militares são como irmãos siameses, uma vez que o comportamento desses dois importantes atores dá corpo tanto à política externa quanto à política de defesa externa do país (MENEZES, 1997, p. 15).

A política externa brasileira expressa o posicionamento do Brasil em relação aos principais temas da agenda internacional e a maneira como interage com os demais países, sendo marcada pela busca de uma atuação autônoma e pela ampliação da sua relevância no cenário internacional.

No que tange à política de defesa nacional, o governo brasileiro expressa nos principais documentos oficiais de defesa, a necessidade de se entender segurança a partir de uma ótica mais ampla e holística. Em vista disso, faz-se uma clara vinculação, expressa nas suas distintas edições da Política Nacional de Defesa (PND), entre desenvolvimento e segurança, atribuindo a importância de se reduzir a desigualdade social e fortalecer os pilares da democracia para se alcançar uma paz sustentável.

Muito embora, no sentido *stricto sensu*, as duas vertentes simbolizem as diretrizes e ações do país em tempos de guerra e de paz, é possível notar o tema do desenvolvimento como o elemento norteador de ambas as políticas.

Assim, este segundo capítulo trata das ações brasileiras em matéria de manutenção e construção da paz e da segurança internacionais, com especial destaque para a sua atuação no Haiti e um panorama sobre os conceitos de segurança multidimensional, no âmbito da OEA e de responsabilidade de proteger, ou ainda, de responsabilidade ao proteger, conforme proposto pelo governo brasileiro, na esfera das Nações Unidas.

O capítulo 2 visa, dessa forma, traçar um panorama tanto da política externa, quanto da política de defesa, evidenciando a importância atribuída aos temas ligados ao desenvolvimento humano na condução de ambas as políticas públicas.

Foram abordados, ainda, os temas de segurança internacional cujas ações e conceitos possuem relação direta com o Brasil. Por fim, há um levantamento sobre a participação do Brasil na construção e consolidação da agenda internacional de direitos humanos, em especial no que tange ao seu arcabouço jurídico-institucional.

Pretende-se demonstrar à relação do Brasil com os temas de segurança e defesa, desenvolvimento e direitos humanos no cenário internacional, posicionamento este que é evidenciado através da política de defesa nacional e da política externa brasileira. Isto permite destacar porque o país diferencia o significado de SH dos princípios fundamentais dos direitos humanos, para explicar sua atuação no plano internacional.

2.1 Breve panorama da política externa brasileira

A política externa brasileira pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multilaterais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional (PINHEIRO, 2004, p. 56).

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Artigo 4º que: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

Ao se pensar em política externa é inevitável pensar nos chamados interesses nacionais que devem ser entendidos como os objetivos a longo prazo do país que deverão ser preservados independente das questões políticas e/ou mudanças de governo. Contudo, isso não quer dizer que os meios e as estratégias utilizados sejam sempre os mesmos. Paulo Roberto de Almeida destacou que:

Tão difícil de ser definido, quanto são diversas as visões dos grupos que disputam o poder político, possuindo múltiplas facetas e suscetível de ser apropriado por interesses particularistas, o interesse nacional costuma ser identificado com os chamados objetivos nacionais permanentes (ALMEIDA, 2009, p. 80).

Os interesses nacionais estão diretamente relacionados à identidade de um país, ao papel que desempenha na esfera global e ao que almeja alcançar a médio e longo prazo. No caso do Brasil, ao se levar em consideração o plano internacional, trata-se de um país em desenvolvimento e, quando restringimos a análise à América do Sul, trata-se de uma potência regional, dada as suas dimensões territoriais, populacionais e econômicas.

Não por acaso, dentre os chamados interesses nacionais, o tema do desenvolvimento atuou e atua até os dias de hoje como o *leitmotiv* da política externa brasileira, sendo o elemento norteador das suas negociações e ações internacionais.

Conforme ressaltaram Miriam Saraiva e Marcelo Valença (2012), a política externa brasileira foi capaz de se manter ao longo dos anos, embora tenha havido momentos de descontinuidade, pautada por dois principais eixos: O primeiro eixo é a busca por autonomia. Mesmo que essa busca tenha assumido diferentes perspectivas ao longo dos séculos XX e XXI, há de se apontar uma uniformidade. O segundo é o desejo de ocupar posição de destaque no plano internacional, o que decorre da busca por autonomia. Estes dois eixos indicam a continuidade da política externa brasileira em torno de princípios gerais e que, combinados, ajudam a compreender os objetivos e perspectivas daquela.

A redemocratização do país e a consolidação de uma nova Constituição Federal abriu um espaço de manobra importante para os formuladores da política externa brasileira. Até então, em virtude do regime político instaurado no Brasil a partir de 1964, os constantes abusos por parte das autoridades brasileiras e o desrespeito aos direitos humanos dos cidadãos brasileiros, representaram no plano externo, especialmente em algumas áreas mais sensíveis para o Brasil, como por exemplo os temas relacionados aos direitos humanos e ao meio ambiente, um retrocesso na atuação do país.

Esse novo momento vivido pelo Brasil possibilitou uma ampliação do engajamento do país nos principais foros multilaterais, resultando em um ganho de relevância no plano

internacional. Temas como, por exemplo, direitos humanos, meio ambiente e democracia puderam então retornar à pauta da agenda diplomática.

No entanto, se o período da ditadura militar representou, por um lado, uma estagnação acerca de alguns debates sobre os principais temas da agenda global daquele momento. Por outro lado, não representou mudanças significativas nos dois pilares da política externa brasileira, quais sejam: a busca pela autonomia e pela ampliação da sua relevância como *player* internacional.

Em 1990, pós-redemocratização do país, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) deu início a algumas ações importantes para a política externa brasileira com intuito de sinalizar que o Brasil atuaria dali em diante respeitando as regras internacionais estabelecidas no mundo pós-Guerra Fria. Havia o entendimento de que o país precisaria se modernizar com extrema urgência, em virtude da supremacia norte-americana e, conseqüentemente, do capitalismo, e deu-se início a uma abertura econômica abrupta.

No campo da segurança, o então Presidente Collor fez questão de demonstrar ao mundo, por intermédio do ato simbólico de fechar o túnel na Serra do Cachimbo, no Pará, que teria a suposta finalidade para realizar testes de artefatos nucleares, que não tinha pretensões de desenvolver armas atômicas, embora já detivesse a tecnologia necessária para fazê-lo, se assim o país desejasse. Apesar deste evento ter sido apenas uma encenação midiática, pois há muito o túnel já havia sido fechado pelos militares, o ato representou a disposição do governo em demonstrar seu pacifismo.

O governo brasileiro adotou uma postura bastante atuante nas negociações realizadas nas conferências internacionais sobre meio ambiente e direitos humanos. “Durante o governo Collor, o Brasil formalizou sua adesão formal à Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José) e aos Pactos da ONU e da OEA. Em 1993, já com Itamar Franco, o país teve uma participação diplomática importante na Conferência Mundial de Direitos Humanos, 1993, Viena. Estes avanços fazem parte do processo de redemocratização interna” (PECEQUILO, 2012, p. 216).

O governo Collor foi interrompido em 1992 pela renúncia do Presidente da República, em função da aprovação de um processo de *impeachment* no Congresso Nacional, resultado de escândalos de corrupção que o envolviam diretamente. Assumiu o então Vice-Presidente da República Itamar Franco, que designou Fernando Henrique Cardoso (FHC) como o seu Ministro das Relações Exteriores (1992-1993). À frente do Itamaraty e sob a orientação do presidente Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso deu especial ênfase às relações com países em desenvolvimento e ao aprofundamento das relações com os países do Mercosul.

O tom de apoio ao multilateralismo foi impresso durante a gestão de Itamar Franco, cuja participação na ONU foi intensificada, sobretudo no que tange ao clamor pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e por um assento como membro permanente ao Brasil.

No que tange à segurança internacional, todos os três presidentes que se seguiram – Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff – posicionaram em seus discursos na ONU o desenvolvimento econômico e social como elemento central para a manutenção da paz e da estabilidade no plano internacional.

2.1.1 A política externa brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)

De acordo com Miriam Saraiva (2010), a vitória do Presidente Fernando Collor de Mello, juntamente com a chegada do grupo liberal que ascendeu ao poder, gerou uma divisão no Itamaraty em duas correntes intituladas de “autonomistas” e “institucionalistas pragmáticos”.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi caracterizado pelo institucionalismo pragmático, o que significa dizer que a estratégia de inserção do país estava baseada no multilateralismo e nas instituições internacionais, entendendo que essa seria a melhor maneira de se obter benefícios para um país na condição do Brasil. A visão de que o país possui um peso importante no cenário internacional sem, no entanto, ser uma grande potência em termos econômicos, políticos e militares: “Sem abrir mão das visões de mundo da política externa brasileira de autonomia, universalismo e destino de grandeza, os institucionalistas pragmáticos priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, desde uma estratégia pragmática” (SARAIVA, 2010, p. 3).

Esta postura, porém, não significava uma aliança *a priori* com países industrializados, mas sim a identificação da regulamentação das relações internacionais como um cenário favorável ao desenvolvimento econômico brasileiro. Para tal, a diplomacia brasileira entendeu como estratégia mais acertada se engajar de maneira mais intensa nos regimes e nas organizações internacionais e, dessa forma, fortalecer o direito público internacional.

A corrente dos institucionalistas pragmáticos defende também a ideia de uma inserção internacional do país a partir de uma nova visão dos conceitos de soberania e autonomia, aonde os valores globais devem ser defendidos por todos (SARAIVA, 2010, p. 3).

Buscou-se assumir em cenários de geometria variável, ao mesmo tempo, uma posição de apoio a regimes e valores internacionais e, concomitantemente, de crítica no que diz

respeito às distorções vigentes, fruto da considerável assimetria de poder existente no plano internacional.

Durante os mandatos presidenciais de FHC, estiveram à frente do Ministério das Relações Exteriores o Embaixador Luiz Felipe Lampreia (de 1995 a 2001) e, no último ano, o jurista Celso Lafer. A política externa de FHC teve como marca registrada a chamada diplomacia presidencial, caracterizada pela participação do próprio Presidente nas reuniões e fóruns de caráter bilaterais, regionais e multilaterais.

Apesar do governo FHC ter sido marcado pela diplomacia presidencial, a África foi palco de apenas duas visitas (1996 e 2000) ao longo dos oito anos de mandato, nas quais apenas três países foram visitados, sendo eles: África do Sul, Angola e Moçambique. Com foco nos principais polos de poder mundial vigentes, manteve-se uma relação próxima com os Estados Unidos, deu-se início as relações bilaterais entre Mercosul e União Europeia e estreitou-se os laços com a Ásia e Oriente Médio.

Deu-se início a uma aproximação com os países em desenvolvimento, como Rússia, Índia e China. No entanto, algumas dessas negociações não geraram resultados expressivos em virtude, especialmente, das subsequentes crises financeiras que assolaram a Ásia em 1997 e, no ano seguinte, a Rússia, trazendo uma instabilidade considerável para o cenário econômico-financeiro mundial.

Em janeiro de 1995, ano no qual o presidente FHC tomou posse, o Brasil sediou em Brasília a Conferência Regional de Parlamentares e Sociedade Civil para a América Latina e o Caribe sobre “Construção de uma Segurança Humana Global”. Em seu discurso de abertura o Chanceler Luiz Felipe Lampreia destacou o esforço engendrado pelo governo para traduzir crescimento econômico em oportunidade para todos os brasileiros:

No Brasil que o Presidente Fernando Henrique quer transformar com a estabilidade econômica e a retomada do crescimento com equidade, ainda enfrentamos de forma particularmente aguda os problemas sociais que decorrem da má distribuição social e regional de renda e da baixa prioridade que os indicadores sociais detinham em políticas de desenvolvimento do passado. Esses problemas marcam de forma premente a nossa agenda interna e são determinantes na agenda internacional do país. Comprometido com a melhora urgente dos nossos indicadores sociais e dos padrões de consumo e bem-estar da população mais pobre do país, o Governo do Presidente Fernando Henrique só pode acolher com entusiasmo iniciativas como esta Conferência que hoje se inaugura” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1995, p. 39)

Ainda no ano de 1995, o Embaixador Lampreia discursou na 50ª Sessão Ordinária da AGNU e salientou os avanços internos na consolidação da democracia e na estabilidade política e econômica do Brasil. Na ocasião, destacou também o total comprometimento do Brasil, assegurados pela Constituição Federal, com os princípios e propósitos da Organização,

ressaltando a relevância do mandato da ONU em zelar pela paz e segurança internacionais, bem como pelo desenvolvimento sustentável.

Quanto ao plano externo, Lampreia (1995) enfatizou a necessidade de se pensar conjuntamente o tema do subdesenvolvimento visto que se trata de uma questão que atinge uma parcela significativa da população mundial. No que tange aos direitos humanos, reafirmou o compromisso do país em aprimorar as políticas públicas brasileiras e os mecanismos de observância de direitos humanos em parceria com diferentes seguimentos da sociedade:

Ao mesmo tempo em que determina a aplicação dos mecanismos existentes, o Presidente Fernando Henrique Cardoso propõe legislação que assegurará a plena observância dos direitos humanos. Tanto no plano interno quanto no externo, as políticas brasileiras em matéria de direitos humanos estão baseadas na transparência e na cooperação com a sociedade civil. Juntamente com a ação decidida do Governo para atacar os problemas sociais do País, as medidas visando à promoção e à proteção dos direitos humanos contribuirão de forma significativa para reverter o quadro injusto de distribuição de renda que infelizmente ainda prevalece no Brasil (LAMPREIA, 1995).

Ainda no referido discurso, Lampreia inter-relacionou segurança e desenvolvimento exemplificando as possíveis consequências advindas da pobreza e da falta de oportunidades em estimular o extremismo por parte dos indivíduos.

A pobreza extrema e o desemprego surgem talvez como os mais difusos dos temas internacionais, afetando igualmente países desenvolvidos e em desenvolvimento, corroendo o tecido social ao mesmo tempo em que estimula o extremismo da parte de indivíduos e engendra soluções imprevidentes da parte de governos. O terrorismo, o tráfico de drogas, o crime organizado, a xenofobia e o racismo, “a limpeza étnica”, o fanatismo religioso e a intolerância e as persistentes violações dos direitos humanos continuam a afligir milhões de seres humanos (LAMPREIA, 1995).

Os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram marcados pela adesão ao *mainstream* internacional. Para tal, a estratégia adotada foi fortalecer a participação do Brasil nos regimes e instituições internacionais, visando a ampliar a sua autonomia por intermédio da integração.

A diplomacia brasileira trabalhou ativamente para fortalecer o direito internacional público de modo a tornar as regras vigentes para todos os países, independente do seu poderio político, econômico e militar e, assim, buscar influenciar ao máximo a construção da nova ordem internacional que se configurava.

No que diz respeito as parcerias estabelecidas, foi dada ênfase nas relações com os países do Mercosul, da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), bem como com a China, Índia e Rússia. No entanto, embora o tema do desenvolvimento tenha sido bastante utilizado nos discursos diplomáticos, na prática não se verificou um estreitamente de laços

expressivo com os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, ações essas alavancadas no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conforme veremos a seguir.

2.1.2 A política externa brasileira no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)

O Partido dos Trabalhadores (PT) possui uma forte tradição de reflexão acerca da política externa brasileira, tendo estabelecido, ainda na década de 1980, uma Secretaria de Relações Internacionais. Seu trabalho se dava centralmente na promoção da democracia e do respeito aos direitos humanos nas Américas.

Como prova dessa tradição, ao tomar posse em 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou na Presidência da República, em caráter inédito, o cargo de Assessor Especial para Assuntos Internacionais e designou para a função o professor Marco Aurélio Garcia, um dos fundadores do PT.

No seu discurso de posse, o Presidente Lula enfatizou o clamor da sociedade por mudanças. Com a diplomacia não foi diferente. Muito embora o Brasil possua notadamente uma tradição diplomática, especialmente no que tange à busca pelo desenvolvimento econômico do país e a sua autonomia no plano internacional, houve uma guinada na política externa brasileira, conduzida pelo Chanceler Celso Amorim.

A ascensão do Presidente Lula ao poder representou a ascensão da corrente autonomista no Itamaraty, a qual defende uma política externa mais independente, não se limitando exclusivamente as instituições internacionais e buscando estabelecer novos concertos e parcerias. Priorizou-se diversificar e, conseqüentemente, ampliar as relações com o mundo em desenvolvimento, sobretudo, com os países sul-americanos, africanos e com os demais países-membros que compõem os BRICS (Brasil, Rússia, China e África do Sul) gerando, assim, uma maior autonomia e, conseqüentemente, um papel de maior protagonismo.

A corrente autonomista ascendeu aos cargos de destaque dentro da diplomacia brasileira e consolidou-se como grupo com o mandato de Lula nas figuras do chanceler Celso Amorim e do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães. Seu primeiro traço – e mais marcante – é a defesa de uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional. A convicção demonstrada pelos regimes internacionais é menor, dando destaque para um comportamento mais ativo com vistas a modificá-los em favor dos países do Sul ou em benefício próprio. A diplomacia do governo Lula caracterizou-se pelo esforço articulado visando tornar o país uma liderança regional e incrementar a sua ascensão para a posição de potência global (SARAIVA, 2010, p. 5).

Nesse contexto, o governo Lula se destacou pelas políticas públicas adotadas para combater a fome e a pobreza, tanto no plano doméstico, quanto no plano internacional, e por priorizar as relações com países do Sul. Ao longo dos oito anos de governo, o Presidente visitou oficialmente 19 países do continente africano.

Os temas da fome e da pobreza, que assolam muito particularmente os países menos desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, foram levantados com vigor pelo então Presidente Lula, propondo inclusive novas formas de financiamento para eliminação da miséria no mundo. Nessa perspectiva, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) passou a ter um papel de destaque nos investimentos externos, com ênfase em obras de infraestrutura e integração regional.

Somado a ampliação da gama de parceiros externos e ao maior número de atores participando da formulação da política externa brasileira, cabe igualmente destacar a alteração do foco das ações diplomáticas para o mundo em desenvolvimento, aliando solidariedade aos interesses econômicos e comerciais do país.

Na América do Sul, o governo brasileiro buscou desempenhar o papel de *paymaster* como, por exemplo, no caso do aumento do preço do gás boliviano em que o Brasil aceitou as condições solicitadas pelo país vizinho, entendendo o ocorrido como parte das obrigações da sua liderança regional.

Outro exemplo relevante foi o protagonismo assumido pelo Brasil no caso Haiti, entendendo como uma oportunidade para exercer um papel de liderança na região, bem como para aumentar a sua projeção nos temas ligados à segurança internacional e, consequentemente, ampliar as chances de obter um assento permanente no CSNU.

O comando brasileiro das Forças de Paz da ONU no Haiti atende a dois objetivos. Por um lado, é uma iniciativa para consolidar a liderança brasileira na região, aglutinando parceiros sul-americanos sobre sua liderança, marcando presença na região e exercendo o papel de *paymaster* arcando com alguns custos. Por outro lado, visa aumentar o peso do país no cenário internacional. Neste caso, o Brasil lidera uma força de imposição de paz, o que significa uma revisão dos preceitos tradicionais de uma política externa não intervencionista (SARAIVA, 2010, p. 7).

No que diz respeito ao pleito do governo brasileiro por um assento permanente no CSNU, embora o assunto não fosse novidade, o Brasil aproveitou o seu mandato durante o biênio 2004-2005 e atuou de forma bastante proativa e persistente. Outra tônica desta passagem pelo CSNU foi a necessidade de se incluir os temas de desenvolvimento nas operações de paz da ONU.

Com relação à política macroeconômica, o governo Lula manteve as diretrizes estabelecidas pelo governo FHC, o que possibilitou manter a credibilidade do Brasil e ampliar

os investimentos externos no país. Quanto às negociações comerciais, destaca-se o protagonismo brasileiro na composição do G-20, grupo formado em 2003, durante uma reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) realizada em Cancun, para tratar dos subsídios agrícolas e suas consequências para as economias emergentes em acessar os mercados europeu e norte-americano. Na ocasião, considerou-se um caso exitoso de cooperação sul-sul.

A preocupação do governo Lula da Silva em fortalecer a própria posição negociadora a partir de alianças Sul-Sul, traduziu-se, pouco antes da reunião ministerial de Cancun, em setembro de 2003, na formação do G-20, um grupo de países interessados no fim dos subsídios domésticos às exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados norte-americano e europeu (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 298).

A diplomacia brasileira durante o governo Lula ampliou e diversificou a presença internacional do Brasil, tanto no plano econômico-comercial quanto político-estratégico, ganhou um tom de ousadia e, conseqüentemente, de um maior poder de manobra na condução das suas ações. Buscou-se, o que se convencionou chamar de *revisionismo soft* das instituições internacionais com vistas a garantir que os interesses do país estivessem devidamente assegurados.

2.1.3 A política externa brasileira no governo Dilma Rousseff – primeiro mandato (2011-2014)

Tendo que vista que Dilma Rousseff assumiu o cargo de Presidente da República na qualidade de sucessora do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, filiados ao mesmo partido, e manteve os autonomistas nos postos de comando do Itamaraty, existia uma expectativa de que houvesse uma continuidade na condução da política externa brasileira. No entanto, o que se verificou foi um encolhimento da atuação do Brasil nas suas relações internacionais e, conseqüentemente, uma perda significativa de projeção externa (SARAIVA, 2014).

Diferentemente dos dois Presidentes que a sucederam, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, a Presidente Dilma rapidamente demonstrou menor empenho pessoal nos temas internacionais. O corte orçamentário realizado no MRE de forma abrupta atuou como fator limitante para as ações planejadas e foi de encontro a política adotada pelo governo Lula, que havia ampliado o número de diplomatas de forma significativa e aberto um número considerável de postos no exterior.

Cabe ressaltar que o contexto econômico internacional havia se deteriorado em virtude das crises ocorridas alguns anos nos Estados Unidos e em alguns países da União Europeia,

somados a um crescimento mais baixo por parte dos países asiáticos. Tal cenário tornou as negociações comerciais ainda mais disputadas e complexas, fazendo com que o então bem-sucedido G-20 perdesse paulatinamente força política.

Ao assumir a Presidência, o governo brasileiro votou a favor da Resolução que condenava a postura do governo iraniano nos casos de apedrejamento até a morte para mulheres que cometem adultério. Naquele momento, adotou uma postura distinta daquela assumida pelo Presidente Lula, quando frequentemente o Brasil se abstinha nas votações relacionadas à grave violações de direitos humanos em um determinado país, utilizando o princípio da não-intervenção como justificativa. No entanto, tal postura não durou muito e logo o Brasil reassumiria uma conduta cautelosa para lidar com os temas de direitos humanos que representam, na visão do governo brasileiro, uma dicotomia entre a proteção dos direitos humanos e ao respeito à soberania e ao princípio da não-intervenção.

Em 2010, ano de eleições presidenciais no Brasil, o Brasil foi representado na 66ª AGNU pela então candidata à Presidência, Dilma Rousseff (ROUSEFF, 2010), a qual destacou em seu discurso a inter-relação entre desenvolvimento, paz e segurança e enalteceu a forma como o Brasil vinha atuando nas missões de paz da ONU, a partir da ótica da cooperação e da integração entre segurança e desenvolvimento. Ressaltou a necessidade do CSNU incorporar as políticas de desenvolvimento nas suas ações, apresentando uma ambiguidade no posicionamento do governo brasileiro adotado até então que ressaltava a necessidade dos temas de desenvolvimento e direitos humanos serem abordados na AGNU e no ECOSOC e não no CSNU, visando a assegurar um equilíbrio entre os principais órgãos da ONU.

Temos insistido na inter-relação entre desenvolvimento, paz e segurança, e que as políticas de desenvolvimento sejam, cada vez mais, associadas às estratégias do Conselho de Segurança na busca por uma paz sustentável.

É assim que agimos em nosso compromisso com o Haiti e com a Guiné-Bissau. Na liderança da MINUSTAH temos promovido, desde 2004, no Haiti, projetos humanitários, que integram segurança e desenvolvimento. Com profundo respeito à soberania haitiana, o Brasil tem o orgulho de cooperar para a consolidação da democracia naquele país.

Estamos aptos a prestar também uma contribuição solidária, aos países irmãos do mundo em desenvolvimento, em matéria de segurança alimentar, tecnologia agrícola, geração de energia limpa e renovável e no combate à pobreza e à fome (ROUSSEFF, 2011).

A Presidente Dilma reforçou, ainda, o apoio integral do Brasil no envolvimento da ONU na promoção do desenvolvimento como forma de prevenir conflitos e guerras, buscando evitar a necessidade de haver futuras intervenções que trazem consigo o risco implícito de agravar a situação de violência do país em questão.

Repudiamos com veemência as repressões brutais que vitimam populações civis. Estamos convencidos de que, para a comunidade internacional, o recurso à força deve ser sempre a última alternativa. A busca da paz e da segurança no mundo não pode limitar-se a intervenções em situações extremas.

Apoiamos o Secretário-Geral no seu esforço de engajar as Nações Unidas na prevenção de conflitos, por meio do exercício incansável da democracia e da promoção do desenvolvimento.

O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis (ROUSSEFF, 2011).

Durante a 68ª Assembleia Geral da ONU, a Presidente Dilma assinalou que a comunidade internacional tem sido chamada a enfrentar novos desafios no que tange à segurança e enfatizou a necessidade de se eliminar as causas profundas dos conflitos como sendo o único caminho para alcançar a paz mundial. Tal afirmação vai ao encontro das premissas estipuladas pela segurança humana, a qual estabelece a necessidade de se atuar nas causas profundas dos conflitos, evitando que intervenções militares se façam necessárias, visto que comprovaram ser ao longo da história ineficazes nas soluções definitivas.

A atual geração de líderes mundiais – a nossa geração – tem sido chamada a enfrentar também importantes desafios vinculados aos temas da paz, da segurança coletiva e do meio ambiente. E não temos sido capazes de resolver velhos contenciosos nem de impedir novas ameaças. O uso da força é incapaz de eliminar as causas profundas dos conflitos. Isso está claro na persistência da Questão Palestina; no massacre sistemático do povo sírio; na trágica desestruturação nacional do Iraque; na grave insegurança na Líbia; nos conflitos no Sahel e nos embates na Ucrânia. A cada intervenção militar não caminhamos para a Paz mas, sim, assistimos ao acirramento desses conflitos (ROUSSEFF, 2014).

2.2 Breve panorama da política de defesa nacional brasileira

Durante os governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a Presidência da República, mais alta instância do poder executivo, e o MD passaram a publicar documentos oficiais dedicados ao tema da Defesa Nacional a partir de 1996, seguindo até o ano de 2013. Vale lembrar que, em termos formais, durante este período, a PDN foi rebatizada de Política Nacional de Defesa (PND) na versão publicada em 2012. Também ocorreram, nesse período de duas décadas, mudanças importantes nas relações civis-militares e no próprio arranjo institucional referente à administração das Forças Armadas brasileiras.

O pensamento do governo brasileiro com relação à Defesa, mas também com considerações referentes à problemática da Segurança como um todo, foi expressado publicamente através de sete documentos oficiais, quais sejam a Política de Defesa Nacional

(PDN) 1996, a PDN 2005, a Política de Defesa Nacional 2008 e a Estratégia Nacional de Defesa (END) 2008, a PND 2012 e a END 2012 e o LBDN 2013, conforme listado abaixo:

a) PDN 1996 - Política de Defesa Nacional, de 1996 (segundo ano do governo Fernando Henrique Cardoso: 1995-1998 / 1999-2002);

b) PDN 2005 - Política de Defesa Nacional, de 2005 (terceiro ano do governo Lula: 2003-2006 / 2007-2010);

c) PDN 2008 / END 2008 - Política de Defesa Nacional, de 2008 (sexto ano do governo Lula, segundo ano do segundo mandato), complementada pela Estratégia Nacional de Defesa, também de 2008;

d) PND 2012 / END 2012 - Política Nacional de Defesa, de 2012 (segundo ano do governo Dilma Rousseff: 2011-2014), complementada pela Estratégia Nacional de Defesa, também de 2012;

e) LBDN 2013 - Livro Branco de Defesa Nacional, de 2013 (terceiro ano do governo Dilma Rousseff).

Houve uma abertura, ainda que restrita, à discussão pública, realizada a partir do novo Ministério da Defesa, criado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1999, no primeiro ano do seu segundo mandato. Foram criados alguns fóruns de discussão, editais de financiamento (Pró-Defesa), concursos e premiações envolvendo instituições acadêmicas, buscando ampliar a participação da academia e da sociedade civil na discussão sobre defesa nacional, tema este tradicionalmente pouco explorado por outros atores além das instâncias governamentais.

Vale destacar que a figura de uma política nacional de defesa adquire caráter de política de Estado, uma vez que três governos consecutivos julgaram importante elaborar políticas públicas sobre o tema. Além disso, é possível constatar uma certa continuidade nos posicionamentos gerais expressos nos documentos de 1996, 2005, 2008, 2012 e 2013, com poucas modificações no conteúdo central transmitido nos mesmos, inclusive com a repetição de vários trechos, independente dos governos FHC, Lula ou Dilma.

A inovação entre esses documentos se dá, sobretudo, na atualização dos conteúdos referentes aos diversos programas em andamento nas Forças Armadas, assim como observa-se um maior detalhamento das estratégias para execução das diretrizes expressas nas políticas anteriores.

A evolução ao longo dos anos culmina com a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional em 2013, que reúne, em um só documento, todos os aspectos referentes à visão do governo brasileiro sobre segurança e defesa nacional.

Uma característica a ser destacada em todos os documentos citados acima, para efeito dessa pesquisa, é a vinculação entre as questões de segurança e defesa e os temas de desenvolvimento socioeconômico, desde a PDN 1996 até o LBDN 2013, em diversos trechos dos mesmos. Esse fato evidencia um entendimento do governo brasileiro de que é necessária uma abordagem holística para a problemática de segurança, levando em consideração as causas profundas que podem levar à instabilidade social e aos conflitos armados, muito embora os termos “segurança multidimensional” ou “segurança humana” não sejam citados em momento algum em nenhum dos documentos oficiais referidos anteriormente.

2.2.1 A Política de Defesa no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Em relação ao Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 / 1999-2002), é importante destacar alguns marcos importantes para as relações civis-militares no país, para além da publicação da PDN em 1996, ainda que se deva constatar a importância deste fato, em particular, sobretudo em função do seu caráter inédito no Brasil.

As mudanças mais imediatas, ocorridas logo a partir dos primeiros dias do Governo FHC, em janeiro de 1995, referem-se à reestruturação de todo o sistema de inteligência nacional. As funções da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), vinculada à Presidência da República (PR), que havia sido criada pelo ex-Presidente Fernando Collor de Mello como sucessora do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI), são redirecionadas para temas estratégicos para o país como a Amazônia brasileira, os programas nuclear e espacial e a realização de estudos prospectivos.

A área de inteligência civil, centralizada na Subsecretaria de Inteligência (SSI), que havia sido criada em 1992, subordinada à SAE/PR, passou a ficar subordinada, desde o início do governo FHC em janeiro de 1995, inicialmente à Secretaria-Geral da Presidência da República e, posteriormente, à Casa Militar da PR, que foi modificada para Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR), com a medida provisória MP 1.911-10, de 24 de setembro

de 1999. No final do mesmo ano foi instituído, por força da Lei n. 9.883, de 07 de dezembro de 1999, o novo Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), tendo como órgão central a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Fato da maior relevância para as relações civis-militares no Brasil também ocorreu em meados deste primeiro ano do segundo mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, que foi a criação do Ministério da Defesa (MD), a partir da Lei Complementar n. 97, de 10 de junho de 1999. Este tema já vinha sendo debatido pela comunidade acadêmica e setores políticos desde a Assembleia Nacional Constituinte, em 1987. A criação do MD se tornou uma promessa de campanha do ano de 1994 de FHC para o primeiro mandato (1995-1998), que permitiria a integração de quatro ministérios militares (Ministério da Marinha, Ministério do Exército, Ministério da Aeronáutica e EMFA - Estado-Maior das Forças Armadas) em apenas um. Esse objetivo se tornou realidade com o estabelecimento do MD, chefiado por um ministro civil, que passou a dirigir o Comando da Marinha, o Comando do Exército e o Comando da Aeronáutica. O EMFA, extinto em 1999, é recriado apenas em 2010, como Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), também integrante da estrutura do MD.

Em 1996, o governo FHC publicou a primeira Política de Defesa Nacional (PDN) do país, que poderia ser considerada uma versão resumida de um *white paper* do governo brasileiro sobre sua visão estratégica de segurança e de defesa. Vale destacar que se trata de uma prática que já era realidade em muitos países, sobretudo no hemisfério norte, e que também foi adotada por outros países da América do Sul, como Argentina e Chile, que também publicaram suas políticas de defesa ao longo dos anos noventa.

O objetivo do documento era explicitar quais as intenções, os objetivos, as prioridades do país em matéria de defesa, dando maior previsibilidade e transparência para suas ações, inclusive para os países vizinhos. Conforme Soares (2012), a publicação dos “livros brancos” foi particularmente importante no contexto histórico desses três países – Brasil, Argentina e Chile – que mantiveram no passado muitas suspeitas e desconfianças mútuas e que consistem, portanto, em uma peça fundamental não apenas para a garantir a previsibilidade, a construção de confiança e a paz na região, mas também no âmbito dos arranjos regionais de segurança, seja de alcance continental (Comissão de Segurança Hemisférica – CSH, da OEA) ou subcontinental (Conselho de Defesa Sul-Americano, da UNASUL – União de Nações Sul-Americanas).

Ao longo da PDN brasileira de 1996, há algumas menções à necessidade de consideração de fatores tais como as questões socioeconômicas no quadro maior da Defesa

Nacional, tanto no âmbito doméstico quanto internacional. Logo na introdução, já se demonstra haver uma compreensão mais abrangente de todos os fatores que incidem direta ou indiretamente na questão da Defesa. O subitem 1.6 afirma que:

A implementação de uma política de defesa sustentável (...) depende da construção de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais e compatibilize as prioridades nos campos político, social, econômico e militar, com as necessidades de defesa e de ação diplomática (PDN, 1996).

Em relação aos “Objetivos”, que consta no item 3 do documento, comenta-se sobre a importância de integração das “*visões estratégicas de cunho social, econômico, militar e diplomático*” para a formulação de uma política de defesa nacional.

Por último, na quinta parte da PDN, relativa às “Diretrizes”, a primeira delas afirma que o país deve “*contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade*”.

Nos trechos da PDN 1996 mencionados acima é possível constatar que o governo brasileiro enxerga a necessidade de uma visão holística da questão da segurança, reconhecendo a vinculação entre as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável com a defesa nacional, quer seja no país, no seu entorno imediato ou em qualquer parte do planeta.

Houve, portanto, algumas evoluções importantes durante o Governo FHC na área de Segurança e Defesa Nacional, a partir de 1995, com o redirecionamento do foco da SAE e a reestruturação da Inteligência, seguida da publicação da PDN em 1996, a adesão do Brasil ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) em 1998 e, em 1999, a criação do MD, do GSI/PR e da ABIN/SISBIN.

2.2.2 A Política de Defesa no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 / 2007-2010) manteve as estruturas institucionais criadas no governo anterior e publicou três novos documentos, a PDN, em 2005, a PND e a END em 2008. Vale registrar que o Governo Lula enfrentou uma importante crise entre o Comando do Exército e o comando civil do MD, que teve durante os primeiros quase dois anos do governo Lula à frente do Ministério o Embaixador José Viegas Filho, quadro técnico do MRE.

Em novembro de 2004, após desentendimentos do então Ministro Viegas com o Comandante do Exército, motivados por nota oficial desta instituição que fazia apologia à

Ditadura Militar, o Ministério da Defesa trocou de comando e passou a ser chefiado pelo próprio Vice-Presidente da República, José de Alencar, que exerceu essas funções até 2006⁹.

Deve-se reconhecer que o Governo Lula expressou de forma ainda mais assertiva, através da PDN 2005, da PND e END 2008. Houve um alargamento do entendimento da vinculação entre segurança e desenvolvimento, como é possível constatar em diversas partes dos referidos documentos.

Logo no início da PDN 2005, publicada no terceiro ano do governo Lula, há uma importante descrição do entendimento do conceito de segurança. O documento afirma que, antigamente, a Segurança era considerada apenas pelo prisma dos conflitos entre Estados e, gradualmente, o conceito foi ampliado e passou a considerar também os campos político, militar, econômico, social, ambiental, entre outros.

No subitem 1.3, a PDN 2005 cita que:

As medidas que visam à segurança são de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: defesa civil; segurança pública; políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e outras áreas, muitas das quais não são tratadas por meio dos instrumentos político-militares (PDN, 2005).

Ainda no mesmo subitem 1.3, é expressado o entendimento de que “*a segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, do que resultam definições com diferentes perspectivas*”. Tal passagem possui grande significado, pois trata-se do reconhecimento do papel do indivíduo como ator na questão da segurança.

Na sequência, no subitem 1.4, para efeito de conceituação, o documento explica que a “*segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado*”.

Estes trechos mencionados acima, que constam logo do primeiro item da PDN 2005, têm um significado muito importante, pois não apenas afirma que o conceito de segurança foi ampliado, mas também reconhece que a segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo.

No segundo item da PDN, que versa sobre o “Ambiente Internacional” no qual o Brasil encontrava-se inserido em 2005, é expressada a visão de que “*a crescente exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação constitui fonte potencial de conflitos*”.

No que se refere ao “Ambiente Regional e o Entorno Estratégico” (terceiro item), afirma-se que “*a segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido*” (subitem 3.4). Em seguimento, o subitem 3.5 afirma que “*a existência de zonas*

⁹ Para mais informações, ver Suzeley Mathias e Eduardo Mei (2012).

de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul”, enquanto que o subitem 3.6 expressa que “como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais”.

No que diz respeito às “Orientações Estratégicas”, sexto item do documento, argumenta-se que o desenvolvimento socioeconômico é um dos fatores imprescindíveis “*para contrapor-se às ameaças à Amazônia*”.

Hector Saint-Pierre, destaca que, na PDN 2005, há também uma citação sobre as ameaças à defesa nacional, que seriam “preponderantemente” externas. Isto reforça o entendimento de que as Forças Armadas podem ser utilizadas também no contexto doméstico, sobretudo em operações de “garantia da lei e da ordem” (GLO), prerrogativa esta prevista na Constituição Federal. (SAINT-PIERRE, 2012, p. 143).

Tal característica das Forças Armadas do Brasil de atuar, ao mesmo tempo, em relação à defesa externa e no ambiente doméstico contra outras ameaças, é bastante controversa. Alguns especialistas entendem que se trata de um desvio de funções, entendendo que as tropas brasileiras não são treinadas para executar atividades típicas de segurança pública. Assim, muitos analistas são contra as ações de GLO, propondo que seria mais adequado treinar melhor as polícias e criar uma Guarda Nacional para o controle da ordem interna.

Conforme Silveira, este é um assunto problemático:

(...) En este sentido, los debates sobre los límites entre la naturaleza de la intervención de las Fuerzas Armadas se han convertido en América Latina. Actualmente, es aceptado por algunos sectores la vuelta a un problema académico que parecía haber sido superado en el contexto democrático de la región: separar claramente la misión de defensa y seguridad pública, dejando en manos de las Fuerzas Armadas el primero y en el de la policía el segundo (SILVEIRA, 2012, p. 176)¹⁰.

Até mesmo a participação do Brasil em missões de paz, como por exemplo no Haiti, tem sido justificada utilizando, entre outros, o argumento institucional de desenvolver capacidades para as Forças Armadas atuarem em missões de GLO no Brasil (SILVEIRA, 2012).

No ano de 2008, segundo ano do segundo mandato do Presidente Lula, foi publicado novo documento, dessa vez intitulado de “Política Nacional de Defesa - PND”, que foi

¹⁰ Nesse sentido, os debates sobre os limites entre a natureza da intervenção das Forças Armadas se modificaram na América Latina. Atualmente, alguns setores entendem que o que parecia ter sido superado no contexto democrático da região voltou a ser um problema acadêmico: separar claramente a missão da defesa e segurança pública, deixando na mão das Forças Armadas o primeiro e, o segundo, com a polícia.

complementada pela “Estratégia Nacional de Defesa - END”. Na PND de 2008, diversos trechos são repetidos em relação à PDN de 2005 e a vinculação entre defesa e desenvolvimento é reafirmada em várias partes do documento, logo desde a introdução, na qual apresenta que *“esta Política pressupõe que a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo”*.

No segundo item, referente à conceituação da segurança e da defesa, mais uma vez é reafirmada a necessidade de uma abordagem holística e que a segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo (assim como na PDN 2005), o qual precisa estar livre inclusive de “necessidades extremas” para se sentir seguro.

No terceiro item da PND 2008, que trata do “Ambiente Internacional”, a questão econômica e social volta a ter destaque, reafirmando também o posicionamento da Política anterior, de que *“a exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação constitui situação que poderá vir a configurar-se em conflito”*. De forma inédita, no subitem 3.5, é mencionado que *“as mudanças climáticas têm graves consequências sociais, com reflexos na capacidade estatal de agir e nas relações internacionais”*.

Na quarta seção, que se refere ao “Ambiente Regional e o Entorno Estratégico”, comenta-se novamente que *“a segurança de um país é afetada pelo grau de estabilidade da região onde ele está inserido”* e que, portanto, deve-se buscar *“alcançar melhores de condições de desenvolvimento econômico e social, tornando a região mais coesa e mais forte”*.

Na sétima e última parte da PND 2008, referente às “Orientações”, novamente chama-se atenção para o fato de que a *“efetiva ação do Estado no desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental)”* é imprescindível *“para contrapor-se às ameaças à Amazônia”*.

A END, de 2008, complementa a PND na medida em que tem por objetivo descrever as ações necessárias para executar as diretrizes determinadas pela Política Nacional de Defesa, com aprofundamento da descrição sobre os conceitos operacionais e os principais programas (sobretudo de reequipamento) das três Forças.

A END 2008 também faz menção à vinculação entre segurança e desenvolvimento em sua primeira parte, que diz respeito à “Formulação Sistemática”, explicitando que: *“Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra”*. Ainda nessa primeira parte do documento, é exposto o princípio de que a independência nacional deve ser

Assegurada pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do País. Afirma-se, ainda, que “o Brasil não será independente enquanto faltar para parcela do seu povo condições para aprender, trabalhar e produzir (END, 2008).

É possível constatar que o governo Lula, por meio da PDN 2005 e da PND/END 2008, enfatiza ainda mais a necessidade de uma visão abrangente do fenômeno da segurança e da defesa, incluindo fatores como o desenvolvimento econômico e social e a preservação ambiental como condições fundamentais para se atingir a situação de segurança. Outra inovação das políticas de defesa do governo Lula é a compreensão de que a segurança também deve ser enfocada a partir do indivíduo, o que é um ponto de grande relevância.

2.2.3 A Política de Defesa no Governo Dilma Rousseff – primeiro mandato (2011-2014)

A Presidente Dilma Rousseff (2011-2014), cujo governo representa uma continuidade da administração anterior, tem essa característica também na área de defesa nacional. Inicialmente o próprio Ministro da Defesa, Nelson Jobim, que já vinha exercendo essa função desde o Governo Lula, foi mantido na mesma função por um período de alguns meses. Posteriormente, Nelson Jobim foi substituído pelo ex-Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, que foi Chanceler do Presidente Lula durante oito anos, e este último permaneceu à frente do MD ao longo do restante do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, por mais de três anos.

Tal nítida sinalização de continuidade foi refletida nos documentos emitidos pela nova administração, que foram a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, ambas divulgadas em 2012, e o Livro Branco de Defesa Nacional, em 2013.

Em linhas gerais, a PND e a END 2012, publicadas no segundo ano do Governo Dilma Rousseff, basicamente reafirmam o texto precedente da PND/END 2008, com grande parte do documento anterior permanecendo inalterado.

Dessa forma, foi mantido o entendimento de um conceito de segurança ampliado e a necessária vinculação entre o desenvolvimento e a segurança e a defesa nacional, com o foco também a partir do indivíduo. Não há, portanto, nenhuma mudança em relação à PND/END do governo anterior.

Em 2013, terceiro ano do governo Rousseff, foi lançado o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN 2013), no qual há muitos trechos inéditos e uma nova formatação do conteúdo, cujas linhas gerais de pensamento permanecem as mesmas dos últimos

documentos. Há, especialmente, alguns novos textos referentes ao “Ambiente Estratégico do Século XXI” em que são por manifestadas preocupações do governo brasileiro com a “securitização” de temas da agenda internacional, conforme é possível observar a seguir:

Novos temas – ou novas formas de abordar temas tradicionais – passaram a influir no ambiente internacional deste século. As implicações para a proteção da soberania, ligadas ao problema mundial das drogas e delitos conexos, a proteção da biodiversidade, a biopirataria, a defesa cibernética, as tensões decorrentes da crescente escassez de recursos, os desastres naturais, ilícitos transnacionais, atos terroristas e grupos armados à margem da lei explicitam a crescente transversalidade dos temas de segurança e de defesa. Diante deles, o Brasil reconhece - em respeito às previsões da Constituição - a necessidade de políticas coordenadas entre diferentes órgãos do governo” (LBDN, 2013, p. 28).

Na mesma seção do LBDN 2013, comenta-se que:

O agravamento da crise econômico-financeira internacional indica também uma possível deterioração das condições sociais, energéticas e ambientais com evidentes reflexos para a paz e segurança no mundo”. Ainda versando sobre o mesmo tema, chama-se atenção para a necessidade da “consolidação de mecanismos de governança mais representativos da nova realidade internacional, voltados para a paz e a segurança mundiais e para o bem-estar da humanidade (LBDN, 2013, p. 29).

Os trechos acima chamam atenção para os novos temas da agenda de segurança internacional e a visão de que o contexto mais geral das condições sociais, energéticas e ambientais influenciam a paz e a segurança mundial. Ademais, deve-se destacar também a reafirmação do pleito brasileiro pela reforma do CSNU.

A seguir, no trecho intitulado “Contextualização do Ambiente Estratégico”, há uma importante menção relativa à preocupação do governo brasileiro quanto à “securitização” de temas da agenda internacional:

Uma tendência importante desde os anos 1990 tem sido a “securitização” dos temas das Nações Unidas. Tal tendência, impulsionada sobretudo por membros permanentes, consiste em trazer para o Conselho de Segurança temas que, por sua natureza, deveriam ser tratados em outras instâncias da ONU e em seus organismos especializados. A “securitização” deve ser vista com cautela. No mandato das organizações e agências especializadas, (...), a possibilidade de submeter um caso ao Conselho de Segurança deve circunscrever-se a situações de extrema gravidade (LBDN, 2013, p. 31).

Logo na sequência, é citada explicitamente a concordância com a vinculação entre segurança e desenvolvimento:

A valorização do multilateralismo é consequência, também, da proeminência que vêm ganhando questões que exigem soluções negociadas entre as nações e que também têm impacto sobre a segurança dos países, como a mudança do clima, o desenvolvimento sustentável e a inclusão social. A noção de que a segurança e o desenvolvimento são integrados remonta aos próprios ideais inscritos na Carta das Nações Unidas (LBDN, 2013, p. 31).

Os dois trechos acima demonstram um aparente paradoxo. Por um lado, há a manifestação de preocupação com a “securitização” de temas da agenda internacional,

sobretudo em função de possíveis encaminhamentos de assuntos para serem tratados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em prejuízo de outras organizações e agências especializadas do Sistema ONU. Por outro lado, há um claro reconhecimento da vinculação da segurança internacional com questões como as mudanças climáticas, o desenvolvimento sustentável e a inclusão social, relacionando os temas da segurança e do desenvolvimento.

Não parece haver, portanto, discordância com o mérito *per se* da questão da existência de novos temas na agenda de segurança internacional, mas sim a forma como esses temas podem ser tratados e encaminhados, do ponto de vista dos procedimentos institucionais internos do sistema ONU, uma vez que o Brasil não é membro permanente do CSNU.

Esse conjunto de sete documentos oficiais, desde a PDN 1995 até o LBDN 2013, mostram que existe uma clara percepção da parte do governo brasileiro quanto ao caráter multidimensional da segurança, tanto no plano doméstico quanto internacional, inclusive como característica importante da participação do país em missões de paz da ONU, assim como na sua atuação em âmbito regional no que tange aos temas ligados à segurança, ao desenvolvimento e aos direitos humanos.

2.3 Segurança internacional e a participação do Brasil

Após analisar a política externa brasileira e a política nacional de defesa, um aspecto importante do vínculo entre essas duas políticas é a contribuição do Brasil para a construção da paz e da segurança internacionais, sobretudo por meio da participação brasileira em operações de manutenção da paz das Nações Unidas.

O LBDN 2013, destaca que o Brasil, ao se engajar nas missões de paz da ONU, ademais da força militar, também deve mobilizar um conjunto de iniciativas não-militares. Tais ações tem como objetivo evitar que países em situação de pós-conflito vejam ressurgir a violência armada, conforme explicita o seguinte trecho do referido documento:

O Brasil tem sustentado que as operações de manutenção da paz devem apoiar-se sobre quatro elementos: segurança, fortalecimento institucional, reconciliação nacional e desenvolvimento. O equilíbrio entre esses elementos é uma das prioridades brasileiras, tanto no debate conceitual que resulta na elaboração das diretrizes da ONU sobre o tema quanto na atuação das forças brasileiras nessas missões. A atuação brasileira em missões de paz tem-se distinguido, sempre que cabível, pelo empenho na reconstrução dos países em bases social e economicamente sustentáveis. Assim, busca-se, especialmente no caso do Haiti, promover programas inovadores de cooperação técnica em áreas como as de segurança alimentar, agricultura, capacitação profissional, saúde, segurança e infraestrutura. O Brasil tende, também, a aumentar a participação de profissionais civis nas missões, a fim de atender às crescentes demandas por pessoal qualificado nas áreas de segurança pública, controle de fronteira, combate ao tráfico de drogas,

sistemas eleitorais, sistemas correcionais e administração pública, entre outras (LBDN, 2013, p. 33).

De fato, o histórico da atuação brasileira em missões de paz da ONU em países como Angola, Moçambique e Haiti corroboram essa abordagem multidimensional, ao mobilizar diferentes órgãos públicos federais e até mesmo organizações da sociedade civil, para atuarem em prol do desenvolvimento integral desses países.

Em função do recorte temporal desta pesquisa, será focado no próximo tópico, de maneira mais aprofundada, o caso da experiência brasileira na MINUSTAH, no Haiti.

2.3.1 A participação brasileira em missões de paz: o caso do Haiti

A história do Haiti é marcada pela colonização francesa até o início do século XIX, quando os haitianos, para que pudessem se tornar independentes, foram obrigados a pagar uma alta quantia de indenização à França, ocasionando em uma ampla dependência da ex-colônia junto à sua antiga metrópole.

Como resultado de um processo conturbado de independência, gerou-se uma concentração de renda considerável por parte da elite haitiana e, em reação, revolta por parte dos demais grupos da sociedade.

Ainda no início do século XX, no período entre as Primeira e Segunda Guerras Mundiais, os Estados Unidos optaram por intervir, de modo a evitar que uma potência europeia o fizesse, garantindo, assim, a manutenção do seu poderio na região.

Conforme descrito por Vanessa Matijascic (2014), o Haiti foi alvo de disputas entre as potências, pois era o único país sem influência predominante de uma delas. A vulnerabilidade do Haiti a interesses externos foi uma consequência da instabilidade política e da dependência econômica do país.

Em 1957 teve início o regime ditatorial de François Duvalier que, posteriormente, prevaleceu sob o comando do seu filho Jean-Claude Duvalier, totalizando ausência democrática até 1986. Com a saída de Jean-Claude Duvalier uma junta militar tomou o poder, criou o Conselho Nacional de Governo (CNG), anulou a antiga Constituição, compôs em 1987 uma nova Constituição e criou as Forças Armadas do Haiti.

As eleições convocadas pelo CNG foram realizadas dentro de um contexto de discordância e violência, tendo em vista que parte da sociedade, incluindo os membros do CNG, desejavam que os aliados dos Duvalier pudessem concorrer às eleições. No entanto,

havia uma outra parcela da sociedade não aceitava contar com tal representatividade no processo eleitoral que trazia a esperança de renovação política.

Décadas e décadas caracterizadas por graves crises políticas, econômicas e sociais fizeram com que em 1989 o então Presidente Prosper Avril solicitasse o apoio da OEA e da ONU para o monitoramento das eleições. Com auxílio de ambas as organizações, em 1990, Jean-Bertrand Aristide foi eleito Presidente do país, porém foi destituído do poder, no ano seguinte a sua posse.

Em um primeiro momento, a OEA exerceu um papel de liderança, uma vez que as duas Organizações estavam de acordo que se tratava de um tema relacionado essencialmente à estabilidade política de um país localizado na região das Américas e, portanto, deveria ser tratado no âmbito regional.

Tendo em vista as constantes crises políticas, alguns países membros da ONU criaram em 1992 o Grupo de Amigos do Haiti¹¹ visando a advogar por um maior envolvimento do Conselho de Segurança. Assim, a participação da ONU foi desenhada com intuito de auxiliar a OEA, mantendo-se em uma posição secundária no processo.

A ONU assumiu a liderança dos esforços engendrados pela comunidade internacional no Haiti. Passada mais de uma década, em 2004, apenas três anos após o atentado de 11 de setembro, o governo norte-americano encontrava-se em duas frentes de combate bastante complexas, sendo elas: Iraque e Afeganistão. Não por acaso incentivou o engajamento dos demais países da região no caso haitiano.

Dada a necessidade de uma permanência maior para o restabelecimento das condições de governabilidade, e entendendo que o conflito no Haiti representava uma ameaça à segurança regional, o CSNU aprovou, tendo como base o Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução 1542, em 30 de abril de 2004, criando a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), cuja liderança ficou a cargo do Brasil (MATHIAS; PEPE, 2006, p. 11).

Nesse contexto, teve início o envolvimento do governo brasileiro no ano de 2004. Na ocasião, o Haiti enfrentava um cenário de instabilidade política, razão que motivou o então SGNU Kofi Annan a solicitar ao Conselho de Segurança que fosse criada uma operação de estabilização multidimensional para evitar que o país entrasse em guerra civil.

O Brasil, por sua vez, participava naquele momento do Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro rotativo e entendeu o seu engajamento no Haiti como uma oportunidade para validar a sua aspiração por uma posição como membro permanente no referido Conselho. Nasceu, assim, a MINUSTAH, comandada pelo Chile e o componente militar pelo Brasil, ambos países em desenvolvimento.

¹¹ O Grupo de Amigos do Haiti era composto por: França, Canadá, Venezuela e Estados Unidos.

Ao analisar os discursos oficiais do governo brasileiro sobre a atuação do Brasil no Haiti, temas como paz, democracia, justiça, cooperação e desenvolvimento são citados com grande frequência. Além disso, ressalta-se a relevância do Brasil realizar ações no plano externo que visem à manutenção da paz internacional, reforçando sempre o respeito à soberania nacional dos países e ao princípio da não ingerência.

Ao nos manifestarmos diante de uma crise como a que está acontecendo no Haiti, estamos exercendo nossa responsabilidade no cenário internacional. No caso do Haiti, consideramos que foram preenchidas as condições para uma operação da ONU. Como membro do Conselho de Segurança, o Brasil buscou refletir as preocupações de nossa região e interpretar os interesses do povo haitiano e da comunidade internacional. Por esta razão, decidimos também aceitar o comando da operação de paz estabelecida pelo Conselho de Segurança que terá, entre outras tarefas, a responsabilidade de proteger civis sob ameaça, de apoiar instituições que defendam os direitos humanos, de promover a reconciliação nacional do Haiti. São desafios importantes, mas não nos intimidam (SILVA, 2004).

A solidariedade do Brasil com o povo haitiano foi expressa de diferentes formas, mas especialmente, por meio dos projetos bilaterais desenvolvidos em áreas ligadas ao desenvolvimento socioeconômico do país, bem como pelas ações humanitárias realizadas após o terremoto de 2010 e as atividades de reconstrução do país.

O Brasil detém desde o início o comando da força militar da Missão, que recebeu o apoio de outros países da região, que também enviaram contingentes militares e policiais. Seu mandato original previa um componente civil expressivo para, além de proporcionar ambiente mais seguro e estável, contribuir para o processo político democrático e o Estado de Direito, fortalecendo as instituições haitianas e criando condições para o desenvolvimento socioeconômico do país, um dos mais pobres das Américas. O terremoto de janeiro de 2010 teve efeitos devastadores sobre a população do Haiti e ademais atingiu duramente a missão da ONU. Foi preciso mobilizar a comunidade internacional para um esforço de assistência humanitária emergencial e reconstrução sem precedentes. Tornou-se ainda mais patente, a partir disso, a utilidade de ter as tropas da ONU engajadas em atividades tanto de recuperação da infraestrutura quanto de consolidação da paz em paralelo às ações tradicionais de peacekeeping. O objetivo principal consistia em extrair vantagens múltiplas da presença internacional: quando engenheiros militares construíam pontes, recuperavam estradas ou removiam entulho das ruas, essas tarefas conferiam maior mobilidade à Missão e, simultaneamente, ajudavam os próprios haitianos a recuperar-se da tragédia. Assim, estabilização, segurança, democracia e desenvolvimento econômico se tornaram vetores de uma mesma dinâmica de sustentabilidade (GARCIA, 2013, p. 103).

O então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim citou o princípio da não indiferença como elemento decisivo na participação do Brasil no Haiti, explicitando que nesse caso especificamente o Brasil foi convidado a colaborar com a estabilização do país, não se tratando, portanto, de uma ação de intervenção. O Ministro ressaltou ainda a importância de atuar de forma solidária com uma nação amiga, entendendo a “não indiferença” como sendo tão relevante quanto a “não intervenção”.

Estamos, pela primeira vez em nossa história, contribuindo com o maior contingente de tropas e, ao mesmo tempo, assumindo o comando das forças da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). Move-nos uma solidariedade ativa: o princípio que costumo chamar de “não indiferença”, a meu ver tão importante quanto o de “não intervenção”. De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que países vizinhos e amigos demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social. (AMORIM, 2005)

A participação no Haiti expressa, ainda, a importância dada pelo Brasil aos países vizinhos e, conseqüentemente, a estabilização da região. Além disso, o Brasil é um defensor do multilateralismo e, para tal, é necessário atuar ativamente de ações que visem à paz mundial.

O discurso brasileiro, ao assumir a responsabilidade do comando militar da Missão, alegava, por um lado, diretrizes da política externa, calcadas no fortalecimento de uma identidade latino-americana e caribenha e na construção de uma agenda comum de desenvolvimento. Além disso, fundamentara-se na reivindicação de há muitos anos de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, contexto em que a crise haitiana configurava uma situação de visibilidade para a pretensão brasileira. Por outro lado, manifestava o apoio ao multilateralismo, conforme sintetizado, na ocasião, pelo Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, em declaração à revista *The Economist*: “[...]”“you can’t support multilateralism and when it comes to act say it’s too dangerous” (AMORIM *apud* VALLER FILHO, 2007, p. 170).

Ao se analisar os discursos oficiais do governo brasileiro no que tange à sua participação no Haiti, é possível constatar que embora o termo segurança humana não seja utilizado pelas autoridades do país, a forma como o Brasil vem atuando no Haiti é composta por inúmeros componentes do conceito de segurança humana.

Quando o governo brasileiro tomou a decisão de comandar as forças militares no Haiti o discurso por parte do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do seu chanceler Celso Amorim foi justamente de que o Brasil poderia atuar de forma distinta as intervenções realizadas anteriormente por se tratar de um país igualmente em desenvolvimento. Além disso, a sua tradição pacifista e a promessa de que a sua atuação não se limitaria às ações militares foram dois argumentos importantes utilizados. Críticas foram feitas aos Estados Unidos sobre a forma como haviam intervindo até então, com o foco único e exclusivamente na segurança.

A atuação do Brasil no Haiti é internacionalmente conhecida pela sua forma de atuação solidária. Inúmeros projetos bilaterais foram implementados, inclusive com a presença de organizações não governamentais, com especial destaque ao Viva Rio, que estabeleceu uma nova sede no Haiti.

O Brasil tem atuado no Haiti com foco no indivíduo e estabeleceu uma relação extremamente próxima e humana entre os militares brasileiros e a população haitiana,

ultrapassando as suas obrigações estabelecidas na resolução S/RES/1542 que autorizou a MINUSTAH.

Outro elemento importante é o fato do governo brasileiro entender que para romper com o ciclo de violência no país é fundamental atuar nas causas profundas do Haiti para que o país possa alcançar a paz, a estabilidade política, econômica e social, prevenindo que novas crises venham a ocorrer.

A estratégia do Brasil está baseada no combate às causas que geraram a instabilidade política no país, tais como a miséria, pobreza e, em especial, a enorme desigualdade socioeconômica.

Em 2014, quando a Missão de Paz completou 10 anos de sua existência, Edmond Mulet, Secretário-Geral adjunto da ONU para Operações de Paz, destacou:

O paradigma brasileiro, de resolver não só os conflitos, mas as suas causas profundas, como as fragilidades institucionais e socioeconômicas, foram promovidas em fóruns internacionais. O Brasil encontrou no Haiti o espaço adequado para modelar os aspectos doutrinários e normativos desse paradigma de manutenção de paz (ESTARQUE, 2014).

Inúmeras foram as motivações que resultaram no envolvimento do governo brasileiro no processo de estabilização política do Haiti, dentre as quais notadamente destacam-se: 1) O desejo do Brasil de ampliar a sua atuação internacional nos temas relacionados à paz e à segurança internacionais, visando ocupar uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; 2) Fortalecimento da imagem do Brasil como um importante *global player*; 3) Fazer-se valer da experiência em operações de paz para atuação das Forças Armadas no plano interno; 4) Troca de experiência e tecnologias militares e sociais com países de diferentes partes do mundo; 5) Auxílio concreto à estabilidade da região.

Foram essas as motivações que levaram o Brasil a assumir a liderança da MINUSTAH. Entretanto, como discutido, o país não apenas não alcançou seus objetivos – a reforma do CSNU aparece cada vez mais como assunto do passado e, quando tocada, critica-se a posição brasileira de disputa pela liderança, pois esta tem causado desconfiança e conflito com seus vizinhos, em especial os do MERCOSUL – e, pior, empantanou-se no conflito haitiano, extrapolando o mandato concedido pela ONU e tornando sua saída do país cada vez mais problemática. (MATHIAS; PEPE, 2006, p. 19)

Ao assumir a MINUSTAH, o governo brasileiro alegou que daria uma contribuição impar ao Haiti atacando as causas dos problemas econômicos, políticos e sociais, gerando assim transformações profundas, cujas intervenções anteriores não haviam sido capazes de realizar.

Passados onze anos, o Brasil iniciou um plano de retirada das suas tropas do Haiti que deverá ser concluído até o final de 2016. Embora o país venha desempenhando um papel

relevante inegável em terras haitianas, inúmeros questionamentos são feitos acerca da real efetividade das ações desenvolvidas pelo Brasil, considerando que o Haiti segue entre os países mais pobres do mundo e ainda enfrenta instabilidade política e econômica.

2.3.2 Um panorama do posicionamento do Brasil sobre segurança multidimensional no âmbito da OEA

Dentro de duas semanas terá lugar, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, a Conferência Especial de Segurança, que decorre de um chamado à reflexão sobre a segurança hemisférica, desenvolvida desde 1991. A ausência de tensões regionais ou de preocupações com conflitos de natureza clássica, interestatal, foi um dos fatores que levaram a que o foco das atenções se voltasse para o agravamento de outros aspectos ou temas não tradicionalmente relacionados a questões de segurança (AMORIM, 2004, p. 6).

A Organização dos Estados Americanos foi primeiramente idealizada em 1889-1890, por ocasião da Primeira Conferência Internacional Americana, quando ficou estabelecida a União Internacional das Repúblicas Americanas, dando início a uma gama de mecanismos que compuseram, posteriormente, o chamado “Sistema Interamericano”.

No entanto, a OEA foi formalmente instituída em 1948, com a assinatura da Carta da OEA pelos países da região e entrou em vigor apenas três anos mais tarde. O arcabouço institucional da Organização é composto pela Carta da OEA, Protocolo de Buenos Aires (1967), Protocolo de Cartagena das Índias (1895), Protocolo de Manágua (1993) e Protocolo de Washington (1992).

Outro fórum de extrema relevância no âmbito regional é a Conferência Especial de Segurança, realizada anualmente, desde 1991, com intuito de provocar uma constante atualização acerca dos problemas de segurança nas Américas e, conseqüentemente, dos conceitos e premissas utilizadas.

A Conferência propõe-se a rever conceitos que pautaram o relacionamento interamericano nos últimos 60 anos, no contexto do combate ao nazi fascismo e, posteriormente, ao comunismo, período este em que prevaleciam abordagens e doutrinas como as das “escolas da segurança nacional” e da “contra insurgência”. Pretende-se, assim, consolidar, pela primeira vez, em um documento a ser adotado pelos 34 países do hemisfério, um; enfoque multidimensional; de segurança, que englobe desde o aspecto da defesa tradicional até as chamadas; novas ameaças; Entre estas são mencionadas, no projeto de declaração final, terrorismo, narcotráfico, crime organizado, tráfico ilícito de armas, deterioração ambiental, epidemias, assim como -- ponto sobre o qual vêm insistindo o Brasil e outros países -- , a pobreza extrema, que corrói a noção de cidadania e propicia terreno fértil para que se alastrem atividades ilícitas (AMORIM, 2004, p. 146).

A OEA conta com quatro pilares que fundamentam a sua atuação - direitos humanos, desenvolvimento, democracia e segurança - e se baseia em seus propósitos estabelecidos pela Carta da ONU, abaixo descritos¹²:

- Garantir a paz e a segurança continentais;
- Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção;
- Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros;
- Organizar a ação solidária destes em caso de agressão;
- Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados membros;
- Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural;
- Erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério; e
- Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar a maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados membros.

A OEA é composta por todos os 35 países da região e concedeu *status* de observador permanente a 69 países e ao bloco da União Europeia. É composta por uma Assembleia Geral, por dois Conselhos (Permanente e Interamericano de Desenvolvimento Integral), Comissão Jurídica Interamericana, Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos, Secretaria Geral e órgão especializados.

Como um dos seus principais tratados está o Tratado Interamericano de Assistência Recíprocas (TIAR), que visa a manutenção da paz e da segurança regional assegurando assim a estabilidade e a convivência pacífica nas Américas. O TIAR tem como elementos centrais os princípios da reciprocidade, da solidariedade e da cooperação entre os povos das Américas, o que significa dizer que caso um país venha a ser atacado é obrigação de os demais apoiá-lo, inclusive em termos militares.

Dentro de um novo contexto, pós-Guerra Fria e com o surgimento de “novas” ameaças à segurança, além das tradicionais, no cenário político-estratégico mundial, a abordagem multidimensional à segurança hemisférica foi utilizada pela primeira vez em 2002, na Declaração de Bridgetown em 2002, que ressalta em seu preâmbulo:

AFIRMANDO que os Ministros das Relações Exteriores e Chefes de Delegação, no diálogo travado por ocasião do Trigésimo Segundo Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral, reconheceram que as ameaças, preocupações e outros desafios à segurança no contexto hemisférico são de naturezas diversas e alcance multidimensional, e que o conceito e a abordagem tradicionais devem ampliar-se

¹² Essas e outras informações estão disponíveis em: <http://www.oas.org/pt/sobre/proposito.asp>.

para englobar ameaças novas e não-tradicionais, que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2002, p. 1)¹³.

O referido documento suscita o tema das novas ameaças à segurança continental, o seu caráter transnacional e a necessidade de definir novas formas de atuação conjunta para fazer frente a esses novos desafios existentes na região. Ademais, “DECLARAM que a segurança hemisférica abrange fatores políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2002, p. 2).

Ainda como reflexo desse novo momento pós-Guerra Fria e pós-11 de setembro, foi assinada, em 2003, a Declaração sobre Segurança nas Américas, que estabeleceu que: “a concepção de segurança é de alcance multidimensional e inclui ameaças de diversa índole, e que a mesma contribui para a consolidação da paz, o desenvolvimento integral e a justiça social”. A Declaração afirma também que as condições de segurança humana melhoram mediante a promoção do desenvolvimento econômico e social, a inclusão social, a educação e a luta contra a pobreza, as doenças e a fome.

Todos os elementos antes mencionados são essenciais para obter o desenvolvimento integral e fazem parte do trabalho geral realizado pela Secretaria executiva de desenvolvimento integral. Não obstante, a Declaração sobre Segurança nas Américas recolhe uma série de temas de forma mais específica e será sobre eles que este relatório versará.

Estes temas mais específicos podem ser agrupados em cinco áreas de trabalho: 1) Educação; 2) Cultura; 3) Desenvolvimento Social; 4) Desastres Naturais; e 5) Meio Ambiente (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008).

Como fruto da Declaração sobre Segurança nas Américas de 2003, criou-se em 2005 a Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA com objetivo de coordenar a cooperação entre os países membros contra as ameaças à segurança nacional e dos seus cidadãos. Para alcançar tal objetivo, diversos atores estatais são entendidos como parte do processo, tais como: as polícias, as forças armadas e atores não-estatais, como instituições da sociedade civil.

2.3.3 O Brasil e os conceitos de responsabilidade de proteger e responsabilidade ao proteger

O Tratado de Vestefália, assinado em 1648, deu início ao sistema internacional moderno, cujas bases são a soberania estatal e o Estado-nação, consagrando desde então o

¹³ Disponível em: <http://www.scm.oas.org/pdfs/2003/agres27p.PDF>

princípio da não intervenção para os assuntos de cunho exclusivamente doméstico. Ao mencionar a soberania dos Estados, implica dizer necessariamente das obrigações externas, respeitando a soberania dos demais países, bem como internas, promovendo e respeitando os direitos humanos dos seus cidadãos.

Tal acordo visava ao estabelecimento de regras de convivência que possibilitassem a redução da instabilidade no ambiente internacional. Nesse cenário, o tema das intervenções humanitárias é bastante polêmico tendo em vista as graves implicações que o permeiam, seja quando as referidas intervenções são realizadas ou, ainda, quando não são colocadas em prática.

O médico Bernard-Henry Lévy, fundador da organização não governamental Médico Sem Fronteiras, desenvolveu o conceito de “direito de ingerência”, ou ainda, “dever de ingerência” para se referir a situações que configuravam grave violações de direitos humanos dentro do território de um determinado país o qual o governo local demonstrava inaptidão para resolver a situação e estancar as ações de violência contra a população. Tal conceito foi bastante utilizado ao longo dos anos 1980 e 1990, para justificar o uso da força nos casos acima referidos.

Ao longo do século XX, a comunidade internacional absteve-se no posicionamento em relação a inúmeros conflitos, dentre os quais Ruanda, Somália, Bósnia e Kosovo, que terminaram se configurando como crimes de guerra, genocídios, crimes contra a humanidade e limpezas étnicas. A inação dos países se tornou motivo de enorme vergonha para a história da Humanidade.

O fim da Guerra Fria inaugurou um novo momento das relações internacionais, marcado majoritariamente por conflitos intraestatais no lugar dos conflitos interestatais. Nesse novo cenário internacional, o conceito de responsabilidade de proteger (R2P – *Responsability to Protect*) foi elaborado visando a fazer frente aos novos desafios apresentados. Tal conceito foi protagonizado pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), criada pelo governo canadense no ano 2000, para aprofundar o debate acerca da relação entre soberania nacional e proteção da pessoa humana.

O conceito de responsabilidade de proteger inovou ao mencionar a possibilidade de intervenção sem o consentimento do país em questão, quando o governo nacional fosse incapaz ou não demonstrasse interesse em proteger os seus cidadãos. Responsabilidade de proteger diz respeito à obrigação primária dos Estados protegerem a sua população e, caso falhem, à obrigação da comunidade internacional em apoiar o Estado a alcançar tal objetivo e, em última análise, a intervir diretamente.

Conforme mencionado na sinopse do relatório da ICISS, “a soberania estatal implica responsabilidade, e a responsabilidade primária pela proteção da população pertence ao Estado”. Abrange três dimensões específicas: 1) a responsabilidade de prevenir (*responsability to prevent*), considerada a mais importante e que exige exame tanto das causas profundas quanto das causas diretas do conflito interno; 2) a responsabilidade de reagir (*responsability to react*), que implica a obrigação de tomar medidas apropriadas em situações humanitárias graves, inclusive mediante ações coercitivas (sanções, em casos extremos, intervenções militares); e 3) a responsabilidade de reconstruir (*responsability to rebuild*), que requer a prestação de atividades de recuperação e reconciliação interna, especialmente na esteira de uma ação militar (HERMANN, 2011, p. 176).

O conceito suscita desconfiança por parte de alguns países em virtude da forma inconsistente como pode ser utilizado. Membros do CSNU já empregaram em resoluções a responsabilidade de proteger para justificar ações, a princípio, de caráter humanitário, mas que abrangiam interesses variados. Como exemplo, a França utilizou o termo no caso de um desastre natural no Mianmar, e a Rússia para justificar uma intervenção armada unilateral na Geórgia.

Situações onde comprovadamente ocorreram crime de guerra, crime contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio, como por exemplo, a Somália, Sudão, Iraque e Afeganistão, não utilizaram o referido conceito nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O oposto também ocorreu. O princípio da responsabilidade de proteger foi utilizado nos casos como o Quênia e o Sudão, com resultados positivos.

In sharp contrast to the treatment of Darfur, the diplomatic response to the ethnic violence that erupted in the aftermath of the disputed December 2007 elections in Kenya is widely trumpeted as the best example of RtoP in practice (BELLAMY, 2010, p. 154).¹⁴

O governo brasileiro posicionou-se de forma cautelosa desde o início dos debates dentro da ONU, argumentando na Cúpula Mundial de 2005 que o tema ainda não havia sido debatido de forma adequada no âmbito da AGNU e que, consequentemente, seria prematuro o CSNU incluir em sua agenda referido tema (BELLAMY, 2010, p. 145).

Despite the commitment to RtoP at the World Summit, it took six months of intense debate for the Security Council to unanimously adopt Resolution 1674, “reaffirming” the World Summit’s provisions “regarding the responsibility to protect.”⁶ Russia, China, and three non-permanent Security Council members (Algeria, the Philippines, and Brazil) initially argued that the World Summit had only committed the General Assembly to deliberation on RtoP and that it was premature for the Security Council to take up the matter (Bellamy, 2010, p. 145).¹⁵

¹⁴ Tradução: “Em nítido contraste com o tratamento de Darfur, a resposta diplomática para a violência étnica que eclodiu na sequência das contestadas eleições de dezembro de 2007 no Quênia é amplamente anunciado como o melhor exemplo na prática de RTOP”.

¹⁵ Tradução Apesar do compromisso com a R2P na Cúpula Mundial, levou seis meses de intenso debate para o Conselho de Segurança adotar por unanimidade a Resolução 1674, “reafirmando” disposições da Cúpula do Mundo “sobre a responsabilidade de proteger” Rússia, China, e três membros não permanentes do Conselho de Segurança (Argélia, Filipinas e Brasil) alegaram inicialmente que a Cúpula Mundial só tinha se comprometido

Como alternativa ao conceito de responsabilidade de proteger, a Presidente Dilma Rousseff apresentou em 2011 em seu discurso de abertura na Assembleia Geral, o conceito da responsabilidade ao proteger (*RwP - Responsibility while Protecting*), objetivando conscientizar os demais países e levar para o debate a responsabilidade sobre a forma de se conduzir uma intervenção militar. (ROUSSEFF, 2011)

O argumento do governo brasileiro é de que não se pode implementar ações de intervenção humanitária para salvar vidas de forma a resultar novas mortes e ferimentos de civis inocentes. A história é marcada por exemplos trágicos em que tais intervenções tiveram um custo de vidas humanas inaceitáveis como, por exemplo, o Afeganistão, o Iraque e a Líbia. Ao se falar de responsabilidade ao proteger se fala da importância não só da comunidade internacional tomar ação, mas também da importância de como fazê-lo. O Brasil defende que as consequências de um conflito precisam ser levadas em consideração antes de se iniciar uma intervenção em um país e que, para que ocorram, os objetivos claros e para serem considerados legítimos pela comunidade internacional. (RODRIGUES, 2012. p. 171)

Existem diferenças claras entre Brasil, por um lado, e os Estados Unidos e a União Europeia e seus Estados-Membros, por outro, sobre a R2P. Em novembro de 2011, sob a presidência de Dilma Rousseff, o Brasil propôs a alternativa “responsabilidade ao proteger” [RwP] (*Responsibility while Protecting* 2011), enfatizando a necessidade de definir critérios claros, normas e regras para intervenções militares humanitárias sob R2P. A proposta brasileira, introduzida pelo então ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, pode ser vista como uma crítica à operação militar da OTAN na Líbia que, a partir da perspectiva do Governo de Dilma Rousseff, ultrapassou o mandato do Conselho de Segurança da ONU, ao impor uma mudança de regime por meio de bombardeamentos da OTAN (RODRIGUES, 2012. p. 171).

Em novembro de 2011, a Missão Permanente do Brasil junto à ONU em Nova Iorque apresentou uma carta do governo brasileiro ao SGNU intitulada “*Responsability While Protecting: elements for the development and promotion of a concept* (A/66/551-S/2011/701)”¹⁶. No referido documento consta um detalhamento da proposta brasileira para a implementação da *RwP*, vinculando a *R2P* ao *RwP*.

No parágrafo 11, o Brasil ressalta alguns passos para que os dois conceitos possam ser utilizados conjuntamente. O primeiro ponto levantado diz respeito à importância de se utilizar a diplomacia preventiva em primeira instância. Na sequência, ressalta o compromisso da comunidade internacional em engendrar todos os esforços necessários na busca por soluções pacíficas, conforme previsto na Carta das Nações Unidas. O terceiro ponto enfatiza que o uso

com uma deliberação da Assembleia Geral sobre R2P e que era prematuro para o Conselho de Segurança assumir a matéria”.

¹⁶ Disponível em:

<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/2011%2011%2011%20UN%20conceptual%20paper%20on%20RwP.pdf>

da força só deve ser utilizado, mesmo quando se tratar da R2P, com a expressa autorização do Conselho de Segurança. Em seguida, ressalta que o uso da força, caso autorizado, deverá se restringir ao mandato estabelecido pelo CSNU e que, em hipótese alguma, tal intervenção poderá causar mais danos do que a situação a qual se propôs a reparar. Por fim, ressalta o papel do CSNU em monitorar e avaliar a atuação dos países que tiveram autorização para utilizar a força e, caso necessário, responsabilizá-los de maneira contundente.

Ao apresentar a proposta do conceito de RwP, o argumento utilizado pelo Brasil foi de contemplar simultaneamente a responsabilidade da comunidade internacional em agir em situações de violência extrema dentro do território de um determinado país e de chamar a atenção para a seriedade que se deve ter na forma como auxiliar na proteção de civis.

Conclui-se que o governo brasileiro possui três objetivos centrais no que tange ao RwP: 1) enfatizar a diplomacia preventiva como sendo o mecanismo mais eficaz na resolução de conflitos, devendo, portanto, ser utilizada em primeira instância e em caráter exaustivo; 2) assegurar que as intervenções humanitárias não sejam utilizadas como consequência de outras agendas políticas que não a proteção de civis e 3) uma vez que a comunidade internacional chegue a um consenso quanto à necessidade de intervenção, que tal ação seja realizada da maneira mais cautelosa possível para evitar que danos ainda maiores sejam causados ao país em questão e, em especial, a sua população local.

Algumas críticas são feitas a proposta brasileira de introduzir o RwP, alegando que essa foi a forma encontrada pelo país para se colocar numa situação confortável ao se posicionar contra ou se abster nas votações do CSNU que envolvem intervenções militares. Tal postura se daria considerando que o Brasil não dispõe de recursos materiais e humanos para participar de tais intervenções, somado ao fato de tal diretriz ir de encontro as premissas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

2.4 Direitos Humanos: o Brasil e as questões internacionais

Em vista do que foi apresentado sobre os princípios da PEB e da PND, vamos aqui abordar a relação do Brasil com a temática dos direitos humanos, desde a sua Declaração, de 1945. Entretanto, deve-se ressaltar que, embora a PND tenha sido institucionalizada posteriormente à PEB, elas possuem pontos em comum que estão expressos na herança da tradição brasileira de considerar a relevância do tema dos direitos humanos para o país e para a comunidade internacional, ao longo do século XX e XXI.

O regime internacional de direitos humanos tem como marco inicial a Carta das Nações Unidas, estabelecida em 1945, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Tais documentos serviram como base conceitual para uma série de debates e conferências internacionais de temas relacionados aos direitos humanos.

Em 1946, com intuito dar um caráter institucional aos direitos humanos foi estabelecido no âmbito das Nações Unidas a Comissão de Direitos Humanos, responsável pela elaboração dos documentos normativos, bem como pelo monitoramento da situação de direitos humanos nos países membros da Organização.

No entanto, somente vinte anos mais tarde, em 1966, que foram estabelecidos os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, compostos pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tratam-se dos primeiros documentos que imprimiram o caráter de obrigatoriedade para os países signatários.

Em 1968, ficou estabelecido na Declaração da Conferência Mundial de Teerã que os direitos humanos e as liberdades individuais são indivisíveis, assim como os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais são interdependentes. O documento ressalta ainda que os governos devem assegurar uma vida digna e livre aos seus cidadãos, garantindo assim o seu bem-estar integral.¹⁷

Vinte e cinco anos mais tarde, foi realizada no ano de 1993, em Viena, uma nova Conferência Mundial sobre Direitos Humanos que institui em seu preâmbulo a pessoa humana como sujeito central dos direitos humanos e das liberdades individuais. Esta atribui aos Estados a obrigação primária de zelarem pela proteção e promoção dos seus cidadãos (Declaração da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, 1993).

As Conferências Mundiais de Direitos Humanos de Teerã (1968) e de Viena (1993) consolidaram os princípios básicos do sistema de proteção: a universalidade, a indivisibilidade, a inter-relação e a interdependência dos direitos humanos; a legitimidade da preocupação internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer parte do mundo; o reconhecimento do direito ao desenvolvimento; a inter-relação indissociável entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos e entre paz e direitos humanos. “Se é verdade que os direitos humanos são elementos fundamentais na busca pela paz duradoura, também é verdade que o exercício desses direitos só é possível na vigência da paz”. (AMORIM, 2009, p. 68)

¹⁷ A Declaração da Conferência Mundial de Teerã poderá ser lida na íntegra no endereço: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A2ncias-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/proclamacao-de-teera.html>

A década de 1990, que inaugura a Era pós-Guerra Fria, foi marcada pelos debates acerca dos temas globais, comumente chamados de “novos temas”. Assim, deu-se início a uma série de conferências mundiais, tendo como destaques: 1) Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio-92; 2) Conferência Internacional sobre Direitos Humanos – Viena-93; 3) Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento - Cairo-94; 4) Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social – Copenhague-1995; 5) Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing-1995; 6) Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos (HABITAT II) – Istambul-96.

No âmbito das Nações Unidas, a Assembleia Geral substituiu em 2005 a Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos com o objetivo de equipará-lo ao Conselho de Segurança e ao Conselho Econômico e Social.

No que diz respeito ao Brasil, o país esteve bastante engajado pós-Segunda Guerra Mundial com os temas de direitos humanos, tanto no plano regional, no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quanto no plano global, na Comissão de Direitos Humanos da ONU. No entanto, em virtude da instauração do regime ditatorial militar no Brasil, a partir da década de 1960 houve um retrocesso na participação internacional do país nos temas relacionados aos direitos humanos, adotando um posicionamento defensivo nas discussões realizadas nas instituições multilaterais.

O ano de 1985 representou um marco na história do país, com o reestabelecimento da democracia. Tal mudança no regime político brasileiro refletiu imediatamente nas ações externas brasileiras. Assim, somente em 1985, o Brasil anunciou o seu reconhecimento aos Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, realizado no discurso proferido pelo então Presidente José Sarney na Assembleia Geral da ONU.

Logo, faz-se clara a relação entre o processo de democratização no Brasil e o processo de incorporação de relevantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, tendo em vista que, se o processo de democratização permitiu a ratificação de relevantes tratados de direitos humanos, por sua vez essa ratificação permitiu o fortalecimento do processo democrático, através da ampliação e do reforço do universo de direitos por ele assegurado (PIOVESAN, s.d.).

A partir daí o Brasil retomou a sua posição em prol da defesa e da promoção dos direitos humanos e tornou-se signatário dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos, assim como vem desempenhando papel de destaque regional e globalmente, conforme veremos a seguir.

2.4.1 O Brasil e o sistema interamericano de Direitos Humanos

Ao acolher o sistema interamericano, bem como as obrigações internacionais dele decorrentes, o Estado passa a aceitar o monitoramento internacional no que se refere ao modo pelo qual os direitos fundamentais são respeitados em seu território. O Estado tem sempre a responsabilidade primária relativamente à proteção dos direitos humanos, constituindo a ação internacional uma ação suplementar, adicional e subsidiária. É sob essa perspectiva que se destaca a atuação da CIDH e da Corte IDH (PIOVESAN, 2012).

Em 1889, foi realizada em Washington a Primeira Conferência Internacional Americana, atuando como o embrião do chamado sistema interamericano. Esta ocasião reuniu pela primeira vez os países do continente com o objetivo específico de estabelecer conjuntamente diretrizes que garantissem a paz e o desenvolvimento na região.

No entanto, apenas em 1948 com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), e a adoção da Carta da OEA, que se iniciou o processo de institucionalização e fortalecimento do sistema interamericano.

Ainda no mesmo ano foi estabelecido o sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos, com a aprovação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, a qual estipula que as instituições políticas dos países têm a obrigação de zelar pelo direito à vida, à liberdade, à segurança e a integridade de todos os seus cidadãos.

Anos mais tarde, em 1991, foi aprovada a resolução 1.080 na Assembleia Geral da OEA, tendo como pontos de destaque o papel da democracia no continente americano para assegurar a estabilidade, a paz e a segurança continentais, a cooperação para alavancar o desenvolvimento econômico, social e cultural. E ainda o respeito aos princípios da não-intervenção e da reciprocidade por parte dos demais países, caso um membro venha a ser atacado militarmente.

Desde a sua elaboração, a Carta da OEA passou por quatro alterações em seu conteúdo, sendo a primeira em 1967, com o Protocolo de Buenos Aires, que modificou a estrutura organizacional; em 1985, com o Protocolo de Cartagena, que ampliou a competência do SGNU e do Conselho Permanente; em 1992, com o Protocolo de Washington, que estipulou mecanismos de proteção e promoção da democracia e, em 1993, com o Protocolo de Manágua, estipulando normas e respeito do desenvolvimento da região, passando a ser entendido como o eixo central da instituição.

A questão da pobreza foi incluída como prioritária a partir da reforma da Carta da OEA, consagrada no Protocolo de Washington e reafirmada no Protocolo de Manágua, entendendo-a como um obstáculo para o fortalecimento da democracia.

Ao longo de mais de meio século o sistema interamericano de direitos humanos é marcado por inúmeras convenções, servindo como instrumento normativo para que os Estados cumpram seus deveres. As seguintes convenções e protocolos tem papel de destaque na consolidação do referido sistema: Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), seguida do Protocolo Adicional à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, intitulado “Protocolo de San Salvador”; Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos referente à Abolição da Pena de Morte; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher e a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.

Na década de 1990 uma enorme gama de temas foi incorporada aos trabalhos da Organização, tais como: tráfico internacional de armas, drogas e pessoas; terrorismo; desrespeito aos direitos humanos; proteção ao meio ambiente; povos indígenas; refugiados; acesso à Justiça; segurança e fortalecimento da democracia.

O sistema interamericano de direitos humanos é formado por dois órgãos principais, sendo eles: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte). A Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada com vistas a promover a observância e a defesa dos direitos humanos junto aos Estados americanos, além de servir como órgão consultivo da OEA. Quanto à Corte, trata-se de uma instituição autônoma que tem como objetivo central a aplicação e a interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Somente os casos mais emblemáticos são levados à OEA, sendo escolhidos de forma a assegurar a sua representatividade junto aos distintos segmentos da população que possuem os seus direitos frequentemente violados, como por exemplo: mulheres, povos indígenas, trabalhadores rurais, pessoas com deficiência, pessoas afrodescendentes, dentre outros.

No caso do Brasil, o país possui aproximadamente uma centena de casos que foram levados à Comissão por organizações não-governamentais ou diretamente pelas vítimas. Dentre todos esses processos, nove casos foram levados à Corte, e o Brasil foi condenado em quatro casos até o ano de 2010.

De um modo geral, o governo brasileiro recebe retoricamente de forma amistosa às recomendações feitas pela Comissão, assim como com relação as medidas provisórias e as sentenças condenatórias. No entanto, há divergências de interpretações por parte do governo

brasileiro e da OEA, dada a dualidade existente no sistema jurídico brasileiro sobre as medidas relacionadas aos direitos humanos tomadas por organismos internacionais.

Se o desempenho brasileiro nas instâncias do sistema pode ser considerado irregular e inconstante, também o é a implementação das recomendações ou decisões do sistema regional em âmbito doméstico. Na maioria dos casos, “o Estado brasileiro não cumpre plenamente as suas obrigações e as vítimas têm que lutar novamente para garantir que as recomendações da CmIDH sejam implementadas”. Algumas particularidades do país constituem óbices de grande vulto ao controle interamericano de convencionalidade, como “a estrutura federativa, o dualismo jurídico e o desconhecimento por parte das autoridades governamentais (especialmente as locais) do funcionamento do sistema e da natureza jurídica de suas decisões” (PINHEIRO; MILANI, 2011, p. 129).

Como exemplo temos a questão da Lei da Anistia do Brasil sobre a qual para a Corte, os crimes ocorridos durante o período de ditadura no país devem ser investigados e os culpados punidos, decisão da qual o governo brasileiro discorda.

Adicionalmente, um caso que gerou um estremecimento das relações do Brasil com os órgãos de direitos humanos interamericanos está relacionado à solicitação feita pela Comissão para o governo brasileiro para suspender a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte em virtude do conflito de interesses existente com comunidade indígena local.

O governo brasileiro reagiu negativamente a essa solicitação, por intermédio de uma comunicação por parte do Ministério das Relações Exteriores, informando que tal projeto havia sido aprovado pelo Congresso Nacional. A decisão foi condicionada à realização de estudos socioambientais pelos órgãos competentes, e que, portanto, o Estado brasileiro estava ciente dos desafios apresentados e vinha atuando de forma efetiva para solucioná-los.

Não restam dúvidas de que, pela primeira vez, em abril de 2011, a CmIDH passou a ser percebida como “um obstáculo ao crescimento” do Brasil, com tendência a ser “removido” (VENTURA; CETRA, 2013, p. 37).

Muito embora o Brasil mantenha em seu discurso oficial um tom conciliatório e amistoso com os órgãos de direitos humanos da OEA, na prática os avanços internos para estancar as constantes violações de direitos humanos, cometidas muitas vezes por agentes do próprio Estado brasileiro, ainda estão longe de serem suficientes.

Há, portanto, uma clara discrepância entre o posicionamento oficial e as medidas adotadas em âmbito interno. Adicionalmente, fica clara a não disponibilidade do Brasil de adotar medidas advindas da Comissão e da Corte quando contrariam os interesses econômicos e políticos do país.

2.4.2 O Indivíduo e as Relações Internacionais

A Declaração e o Programa de Ação da Conferência Internacional de Direitos Humanos em Viena em 1993 deixam para trás a referência à soberania como escudo contra as violações de direitos humanos nos Estados-membros e enfraquecem o princípio de não intervenção quanto a violações de direitos humanos no interior dos países. (GHISLENI, 2011, p. 19)

Filósofos renovados como, por exemplo, Jean Jacques Rousseau, Thomas Hobbes e John Locke, se debruçaram há alguns séculos sobre a relação indivíduo *versus* Estado, bem como sobre a dicotomia entre segurança *versus* liberdade.

Thomas Hobbes, matemático e filósofo nascido no século XVI, levantou esse tema em seu livro *Leviatã*, no qual expressava que a natureza do Homem é eminentemente ruim e, assim sendo, o estado de natureza seria bastante perigoso, permeado por guerras. Destacou, assim, a necessidade de aproveitar o desejo humano de acabar com as guerras e, conseqüentemente, ampliar a sua segurança, por intermédio de uma autoridade suprema respeitada por todos, o *Leviatã*, e da elaboração de um contrato social.

O escritor Jean Jacques Rousseau do século XVIII, em seu livro *Contrato Social* (ROUSSEAU, 1762), destacou que os homens abriam mão da sua liberdade individual para obter em troca a sua segurança e o seu bem-estar provida pelo Estado. Assim, por intermédio de um contrato social caberia ao Estado atuar como o elemento de organização e mediação da sua população, assegurando que a vontade do povo, em detrimento das vontades individuais, prevaleceria.

Para Locke, por sua vez, o estado de natureza é pautado pela harmonia e pela paz, fruta da razão que os Homens detêm, tendo assegurados os direitos e as liberdades individuais. Por isso, para Locke o contrato social é realizado com o consentimento da população e baseado na confiança em seus governantes em gerirem seu Estado em termos administrativos.

As reflexões realizadas por tais filósofos sobre o papel a ser desempenhado pelos governos e o impacto da sua atuação no que tange à liberdade individual dos cidadãos é extremamente atual.

A primeira exigência que originou a preocupação com o tema dos direitos humanos foi a tentativa de controlar o poder do Estado. Neste sentido, os direitos individuais aparecem como reação ao Estado absoluto que dominou a realidade europeia nos séculos XVII e XVIII (AMARAL, 2012, p. 226-227).

Desde o desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais no pós-Primeira Guerra Mundial e das distintas teorias, o Estado-nacional tem sido o principal objeto de

análise, buscando compreender, sobretudo, de que forma os países se comportam e interagem no plano internacional, quer seja durante os períodos de guerra ou de paz.

No entanto, o fim da Guerra Fria trouxe mudanças significativas no cenário internacional e, em especial, possibilitou que novas dinâmicas sociais ocorressem como, por exemplo, é o caso do aprofundamento do fenômeno da globalização, acarretando em um aumento expressivo dos fluxos de informação e da movimentação de pessoas em diferentes partes do mundo.

Assim, temas que até a queda do muro de Berlim eram entendidos como questões nacionais, pouco a pouco, ganharam um caráter transnacional, tornando as fronteiras mais porosas e o princípio da soberania nacional mais questionável quando relacionado aos temas de caráter universal. Visando a refletir as transformações ocorridos mundialmente, pouco a pouco os níveis de análise das Relações Internacionais foram expandidos, incluindo além dos Estados, o sistema internacional e os indivíduos.

As convenções e regimes de direitos humanos que possibilitaram uma maior institucionalização do tema, auxiliando para a consolidação acelerada das conquistas relacionadas à promoção e à proteção dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 é considerada o marco do direito internacional dos direitos humanos visto que define todos os direitos fundamentais do ser humano e ressalta tais direitos deverão ser assegurados independente da sua nacionalidade, conforme estipulados nos artigos 2 e 3:

O artigo 2 estabelece que: “Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania”.

O artigo 3, destaca que: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A ideia de universalização e, conseqüentemente, a institucionalização dos direitos humanos no plano internacional possibilitou que se refletisse acerca do indivíduo enquanto sujeito de direitos e deveres e não somente os Estados nacionais. Dessa forma, por um lado, ampliou-se a proteção do indivíduo como um todo e, por outro lado, a noção de *accountability*, como é o caso, por exemplo, do Tribunal Penal Internacional, fórum no qual os Estados e os indivíduos são julgados.

Os direitos fundamentais da pessoa humana limitaram, de certa forma, o poder dos governantes adquiridos e consolidados ao longo dos séculos. A Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em 1993 em Viena, é um marco nesse sentido, pois teve em seu

plano de ação o compromisso dos países signatários de colocar o indivíduo no centro das políticas públicas relacionadas à promoção e a proteção dos direitos da pessoa humana.

Inúmeros debates surgiram nessa conferência e a partir dela como, por exemplo, a questão do relativismo cultural *versus* universalização dos direitos humanos, bem como da relativização da soberania nacional para os temas relacionados aos direitos humanos. Com a assinatura da Declaração da Conferência Internacional de Viena os direitos humanos passaram a ser interpretados como supranacionais, ou seja, caso haja conflito de interesses entre as normas e leis do país e os acordos e tratados internacionais, deverá prevalecer o compromisso firmado no plano internacional.

Assim, na qualidade de signatário dos principais tratados e convenções multilaterais de direitos humanos, pressupõem-se que o Brasil adotou internacionalmente o compromisso de respeitar e proteger os seus cidadãos e, assim sendo, se propõe a não utilizar a soberania nacional como escudo para se defender de possíveis recomendações e condenações relativas às violações de direitos humanos perpetradas em território brasileiro. No entanto, trata-se de um tema bastante sensível para o governo brasileiro, uma vez que entende que algumas concessões nesse sentido poderão abrir precedência para futuras ingerências externas não desejadas, conforme o significado de SH utilizado pela comunidade internacional. Isto representa uma diferença importante para o Brasil, pois o seu posicionamento crítico acerca do tema não representa falta de engajamento nas circunstâncias relativas ao tratamento das questões de direitos humanos.

Este capítulo 2 objetivou apresentar os principais valores e premissas que norteiam a política externa brasileira e dar um panorama da forma como a mesma foi conduzida pelos Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, com especial destaque para os discursos proferidos no âmbito na Assembleia Geral das Nações Unidas, foro no qual ocorrem os debates para a elaboração das Resoluções sobre segurança humana dentro da ONU.

Ao analisar todos os discursos realizados entre 1994 e 2014 pelo governo brasileiro na ONU, é possível constatar que embora segurança humana não seja formalmente utilizado oficialmente, a inter-relação entre segurança e desenvolvimento é permanentemente defendida pelo Brasil como a única solução possível para se alcançar a paz sustentável.

Adicionalmente, os discursos brasileiros ressaltam a necessidade de se atuar de forma preventiva e de atacar as causas profundas dos conflitos, bem como das consequências advindas da pobreza e da miséria para a segurança internacional, indo ao encontro da essência do conceito de segurança humana.

Uma extensa análise foi realizada das políticas de defesa nacional, a partir dos documentos oficiais elaborados e publicados entre 1994 e 2014. Neles são expressos o entendimento do governo brasileiro sobre segurança e defesa, onde a inter-relação entre segurança e desenvolvimento permeia todos os referidos documentos.

Ademais, na PDN de 2005, por exemplo, é ressaltada a relevância de focar a segurança a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, reconhecendo esses três níveis como sujeitos da segurança internacional, colocando-os como complementares e não como contraditórios, exatamente o que o conceito de segurança humana estabelecido pela ONU se propõem.

Na PND de 2008, por exemplo, o desenvolvimento social, econômico e ambiental é colocado como único caminho possível para contrapor as ameaças à Amazônia, entendendo tais ameaças como o risco de sofrermos intervenções externas da região. Essa é uma clara preocupação do governo brasileiro no que tange à adoção do conceito de Responsabilidade de Proteger, igualmente apresentado no segundo capítulo, visto que enxerga como uma ameaça a possibilidade do referido conceito vir a ser utilizado, em um futuro próximo, para justificar intervenções à bens públicos entendidos pelas potências como “globais”.

Nesse contexto, o Brasil apresentou em 2011 a proposta de RWP, tendo em vista que não poderia se manter indiferente frente às violações de direitos humanos ocorridas no âmbito doméstico dos países. Tampouco, poderia adotar o conceito, dada a sua preocupação em abrir uma brecha perigosa para intervenções por parte das potências militares mundiais ditas de caráter humanitário ou, ainda, ambiental, alegando a necessidade de se preservar o planeta em prol de toda a humanidade. Esse receio por parte do governo brasileiro se aplica também ao conceito de segurança humana, entendendo que o mesmo poderá igualmente abrir uma porta perigosa para se utilizar o conceito de R2P para intervenções militares que tem como objetivo realizar a mudança de regimes políticos, como o caso da Líbia.

A participação do Brasil no Haiti foi utilizada como estudo, considerando que a sua atuação incorpora muitos elementos da segurança humana na referida missão de paz. Isto se dá especialmente para os projetos humanitários e sociais implementados pelos militares brasileiros com intuito de solucionar as causas profundas do conflito.

Por fim, um breve panorama sobre o Brasil e os direitos humanos na OEA foi realizado objetivando compreender se a condução da política de direitos humanos em âmbito regional ia ao encontro da postura adotada no plano global. A conclusão é que embora o Brasil seja signatário dos principais mecanismos de direitos humanos regionais e receba oficialmente com cordialidade as recomendações e condenações realizadas por parte da OEA. Porém, na

prática todas as vezes em que os interesses políticos e econômicos, como os casos da Lei da Anistia e de Belo Monte, são postos em causa, o governo brasileiro reage de forma negativa.

Tal conduta permite a conclusão de que há uma dualidade no ordenamento jurídico do país, expressa inclusive na Constituição Federal, que resulta em uma nítida resistência por parte do Supremo Tribunal Federal em aceitar o indivíduo e a sociedade como sujeitos do direito internacional público e representa uma posição contraditória a tradição do Brasil na qualidade de signatário de todos os principais instrumentos globais e regionais de direitos humanos. Por esta razão, ainda que elogie os esforços e iniciativas internacionais no plano da SH e gera ligação com o discurso dos direitos humanos, distingue as duas abordagens. A primeira possui objetivos louváveis, mas pode contribuir para a diminuição da soberania e interesses nacionais brasileiros, razão pela qual o país prefere manter seus princípios com base na segunda abordagem para agir no âmbito das relações internacionais, conforme veremos a seguir.

3 O BRASIL, A SEGURANÇA HUMANA E A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

No Capítulo 1 desta pesquisa foi abordado o processo de construção do conceito de SH, seu histórico, suas premissas e a evolução do debate ao longo dos últimos vinte anos. Pode-se afirmar que o escopo da segurança humana está atualmente claramente definido, a partir dos debates realizados no âmbito da AGNU e nas comissões especializadas criadas para discutir esse tema. Por fim, o primeiro capítulo também se deteve a realizar uma análise dos principais estudos teóricos aplicados à questão da segurança humana, com foco principal no campo dos Estudos Críticos de Segurança.

No segundo capítulo dessa dissertação o objetivo foi investigar a Política Externa, a Política de Defesa e a Política de Direitos Humanos dos governos FHC, Lula e Dilma, que coincide, portanto, com o período analisado no capítulo anterior, que começa a partir da publicação, em 1994, do relatório do PNUD sobre Segurança Humana e vai até os últimos debates e resoluções sobre o assunto, na AGNU, em 2014.

O capítulo 2, além de analisar os discursos brasileiros nas assembleias gerais anuais das Nações Unidas e os principais documentos oficiais das políticas externa, de defesa e de direitos humanos, também comenta sobre a prática internacional brasileira em matéria de contribuição efetiva para a construção da paz e da segurança internacionais, por meio das missões de paz da ONU. É possível constatar que o Brasil não apenas defende no seu discurso internacional uma abordagem holística para a problemática da segurança, mas também a aplica em sua prática na atuação em países na África, na Oceania, na América Central e no Caribe, com um enfoque mais detalhado na experiência brasileira no Haiti.

Por sua vez, este capítulo objetiva interligar as duas perspectivas, a perspectiva internacional, a externa, da comunidade internacional, e a perspectiva brasileira, a doméstica, do governo brasileiro, ambas em torno do mesmo objeto: a Segurança Humana. Para isso, o capítulo iniciará com uma descrição do funcionamento das Nações Unidas, pois a compreensão do seu processo decisório e organicidade é fundamental para o entendimento dos encaminhamentos da SH dentro do sistema ONU.

Em seguida, há uma análise acerca do posicionamento do Brasil nos dois principais órgãos afetos ao tema da SH: o CSNU e a AGNU. Foram analisados discursos e documentos de posição da diplomacia brasileira nestes dois foros, com o foco na observância do posicionamento do país em relação às discussões não apenas estritamente sobre o tema

específico da SH, mas com relação aos debates referentes à vinculação entre Segurança, Desenvolvimento e Direitos Humanos de uma maneira geral.

3.1 ONU: estrutura e principais atribuições

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi estabelecida em 24 de outubro de 1945 pelos países vencedores da Segunda Guerra Mundial – Estados Unidos da América, Reino Unido, França, China e União Soviética - na Conferência de São Francisco, com o objetivo central de estabelecer uma nova ordem mundial baseada no multilateralismo. A ONU seria, assim, a possibilidade mais concreta de se estabelecer uma governança de âmbito global e, dessa forma, garantir a paz e a segurança internacionais.

Os principais mandatos da nova organização internacional que se estabelecia naquele momento foram expressos na Carta da ONU, ressaltando em seu preâmbulo a imperatividade de evitar que uma nova guerra de caráter mundial voltasse a ocorrer na história da humanidade, bem como a necessidade de assegurar a igualdade entre as nações e o respeito ao direito internacional. A Carta das Nações Unidas aponta que a Organização tem quatro principais objetivos: “a manutenção da paz e da segurança internacionais; o desenvolvimento de relações amistosas entre os países; a cooperação para resolver problemas internacionais e a promoção do respeito aos direitos humanos; e funcionar como um centro para harmonizar as ações das nações” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (UNICEF).

Nesse novo cenário que se constituía, inúmeros assuntos foram incorporados à agenda internacional, tais como: meio ambiente, desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa, proteção dos direitos humanos, igualdade de gênero, cooperação para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico, dentre outros. Os desafios dos novos tempos, que se apresentavam na segunda metade do século XX, tornava necessária uma abordagem intersetorial e um amplo trabalho de coordenação entre diferentes instituições internacionais e governos nacionais, fundamental sobretudo no momento imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial.

Na Carta foram estabelecidos os principais órgãos da ONU, quais sejam:

- 1) Assembleia Geral;
- 2) Conselho Econômico e Social;
- 3) Conselho de Tutela (cujo trabalho atualmente já foi concluído);
- 4) Corte Internacional de Justiça;
- 5) Secretariado;
- 6) Conselho de Segurança.

A Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social e seus órgãos subsidiários propõem políticas e fazem recomendações aos Estados-Membros, ao sistema ONU e a outros atores.

3.1.1 Assembleia Geral

A Assembleia Geral das Nações Unidas foi fundada em 1945 e tem na Carta das Nações Unidas as suas principais atribuições e escopo definidos. Trata-se do principal órgão da ONU em termos de deliberações, de formulação de políticas e de representação. É constituída por todos os Estados-membros, totalizando atualmente 194 países, o que a torna um fórum único para os debates multilaterais acerca de todos os temas compreendidos na Carta da ONU, tais como a manutenção da paz e da segurança internacionais, o desenvolvimento, o meio ambiente, a erradicação da pobreza, a promoção e a proteção dos direitos humanos e a própria reformulação da referida Organização.

No desempenho das suas funções, a AGNU possui um papel central no estabelecimento de normas e na codificação do direito internacional. A Assembleia reúne-se em sessão ordinária intensiva de setembro a dezembro de cada ano e, nos demais meses do ano, quando necessário. Caso seja decidido por consenso na AGNU que um referido tema debatido necessita de uma ação, o assunto deverá ser submetido ao CSNU. Nesse caso, caberá ao Secretário-Geral das Nações Unidas informar à AGNU a decisão tomada no âmbito do CSNU.

Como parte das atribuições da AGNU estão previstas as seguintes atividades:

- . Prover recomendações aos seus Estados-membros e ao CSNU;
- . Aprovação do orçamento da Organização como um todo e dos distintos órgãos;

- . Eleger os membros não-permanentes do CSNU e os membros dos demais Conselhos da ONU, bem como indicar o SGNU a partir da recomendação feita pelo Conselho de Segurança;
- . Formular recomendações ao CSNU acerca dos princípios gerais de cooperação para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- . Formular recomendações para promover a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico, político e social e para assegurar as liberdades fundamentais;
- . Analisar os relatórios anuais e especiais do CSNU, bem como dos demais órgãos das Nações Unidas;
- . Realizar recomendações sobre qualquer aspecto da Carta que afetem os poderes e funções da Organização.

Houve um caso extraordinário em novembro de 1950, por ocasião da crise entre as Coreias, que abriu um importante precedente. Em função de uma paralisia do CSNU em virtude do veto da União Soviética, os Estados Unidos apresentaram, em novembro de 1950, a Resolução 377 (V), denominada “Unidos pela Paz” ou também conhecida como resolução “Dean Acheson” (LASMAR; PAIXÃO E CASARÕES, 2006.)

A referida resolução atribuiu à AGNU a competência de atuar sobre os temas de paz e segurança internacionais, responsabilidade que seria exclusiva do CSNU. Segundo o entendimento da Resolução 377, a AGNU poderá agir quando ficar entendido que o Conselho de Segurança não atuou devidamente em virtude da prerrogativa do poder de veto utilizado por um dos membros permanentes no que tange aos casos de ameaça ou ruptura da paz ou ato de agressão (SEITENFUS, 2000).

O processo decisório da AGNU é baseado no princípio de que cada Estado-membro tem direito a um voto, conforme estabelecido no Artigo 18 da Carta da ONU. Questões importantes deverão contar com dois terços dos votos de seus membros para sua aprovação, conforme descrito no parágrafo 2:

“As decisões da Assembleia Geral, em questões importantes, serão tomadas por maioria de dois terços dos Membros presentes e votantes. Essas questões compreenderão: recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais; à eleição dos Membros não permanentes do Conselho de Segurança; à eleição dos Membros do Conselho Econômico e Social; à eleição dos Membros do Conselho de Tutela, de acordo como parágrafo 1 (c) do Artigo 86; à admissão de novos Membros das Nações Unidas; à suspensão dos direitos e privilégios de Membros; à expulsão dos Membros; questões referentes o funcionamento do sistema de tutela e questões orçamentárias.”

A AGNU é composta pelo Secretariado e por órgãos subsidiários, formados pelos Conselhos Executivos, Comissões, Comitês, Conselhos e Painéis, Grupos de Trabalho.

As referidas Comissões temáticas, são:

Comissão I: Desarmamento e Não Proliferação;

Comissão II: Assuntos Econômicos, Financeiros e Ambientais. Interage sobretudo com o Conselho Econômico e Social (ECOSOC);

Comissão III: Direitos Humanos, Questões Humanitárias e Culturais. Interage sobretudo com o Conselho de Direitos Humanos;

Comissão IV: Política e de Descolonização. Missões de Paz. Descolonização e Conflitos no Oriente Médio;

Comissão V: Questões Administrativas, Orçamentárias e Financeiras;

Comissão VI: Temas Jurídicos. Seu principal órgão consultivo é a Comissão de Direito Internacional.

A AGNU se divide em sessões regulares ao longo do ano e sessões de caráter extraordinário, caso o SG ou o CSNU ou ainda a maioria dos Estados solicite. A AGNU também se reúne em sessões abertas, anualmente, entre os meses de setembro e dezembro, momento do qual costuma-se haver a participação de dezenas de chefes de estado e de governo.

A AGNU opina por meio de suas “resoluções” e “decisões”, as primeiras normalmente de caráter substantivo, as outras relativas a procedimentos. As resoluções da Assembleia não contrastam com as do Conselho, visto que as últimas são obrigatórias, enquanto as primeiras constituiriam apenas recomendações. Na verdade, a Assembleia também toma decisões que criam obrigações aos Estados, por exemplo, quanto ao orçamento da ONU.

Também é possível argumentar que os Estados, como devem operar com boa-fé na execução dos tratados (como a Carta), deveriam obrigar-se a cumprir todas as resoluções da Assembleia Geral. Por fim, a Assembleia, ao reiterar suas resoluções, cria costumes, que são reconhecidos pela Corte Internacional de Justiça como fontes do direito internacional (SARDENBERG, 2013, p. 54).

3.1.2 Conselho Econômico e Social (ECOSOC)

A relativa importância e o potencial do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) têm sido muito subestimados. O ECOSOC promove o debate sobre o desenvolvimento, identifica

questões emergentes e apresenta linhas gerais para formulação de políticas econômicas e sociais de interesse global (ALVES, 2013).

Estabelecido em 1946 pela Carta das Nações Unidas, o Conselho Econômico e Social é um dos seis principais órgãos da ONU e trata-se da principal instância para realizar a coordenação das atividades desenvolvidas pelas agências e programas que compõem o Sistema ONU. Além disso, tem como função a promoção do diálogo político acerca dos assuntos econômicos, sociais e ambientais, bem como a implementação das Metas do Milênio relacionados ao desenvolvimento sustentável.

O ECOSOC é composto atualmente por 54 governos, distribuídos geograficamente entre África, Ásia, Europa Oriental, América Latina e Caribe, os quais são eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de três anos.

O ECOSOC é também o mecanismo central da ONU responsável por reunir os distintos atores que atuam com temas relacionais ao desenvolvimento sustentável para debater e buscar soluções inovadoras. Anualmente é realizado um ciclo de debates sobre um tema central de modo que as discussões possam se aprofundar.

Tais ciclos são separados nas seguintes instâncias, quais sejam:

- 1) Segmento de Alto Nível, composto pelo Fórum Político de Alto Nível, pela Revisão Ministerial Anual e pelo Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento;
- 2) Segmento de Integração dentro do Sistema ONU;
- 3) Seguimento de Assuntos Humanitários; Segmento das Atividades Operacionais para o Desenvolvimento;
- 4) Encontros de Gestão e Coordenação com objetivo de revisar os relatórios dos órgãos da ONU e promover a coordenação entre atividades relacionadas ao desenvolvimento;
- 5) Fórum da Juventude que busca ouvir os adolescentes sobre a agenda de desenvolvimento Pós-2015;
- 6) Fórum de Parceria com o setor privado e fundações na busca de soluções para os principais desafios encarados pelos governos.

Nas últimas décadas, o ECOSOC passou por duas importantes revisões, capitaneadas pela AGNU, acerca das suas atribuições. A primeira foi realizada em 1991 e a segunda no ano de 2013, por meio da Resolução 68/1, a qual reconhece o papel de liderança do referido Conselho no que tange aos assuntos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

3.1.3 Conselho de Segurança

Conforme estabelecido pela Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança tem como principal atribuição a manutenção da paz e da segurança internacionais. É composto por 15 Estados-membros, sendo os 5 vencedores da Segunda Guerra Mundial – Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França - os membros permanentes e com poder de veto e os demais membros são rotativos, com a eleição, pela AGNU, a cada ano de cinco membros não-permanentes, distribuídos de acordo com os continentes, que exercerão seus mandatos por um período de 2 anos.

Cabe ao CSNU identificar as ameaças à segurança e à paz internacionais, mediar disputas e, quando todos os meios diplomáticos forem exauridos sem sucesso, aplicar sanções ou mesmo autorizar o uso da força visando ao reestabelecimento de um ambiente internacional pacífico e seguro.

Além de tais atribuições, o CSNU é o órgão responsável por recomendar à AGNU o SGNU, pela eleição em conjunto com a AGNU dos juízes da Corte Internacional de Justiça e pela admissão de novos membros.

Embora a Organização tenha seis órgãos principais, conforme previsto na Carta da ONU, os demais órgãos têm caráter recomendatório, enquanto que somente o CSNU tem o poder de obrigar os Estados-membros a cumprir suas decisões.

Quando uma ameaça à paz e à segurança internacionais é identificada e levada por um dos membros ao CSNU, dá-se início a uma série de ações diplomáticas com o intuito de estimular as partes envolvidas a chegar a um acordo de forma pacífica.

Nesse primeiro momento, o CSNU auxilia os atores envolvidos na disputa ou conflito a estabelecerem as bases para um acordo podendo, paralelamente, realizar o papel de mediador por intermédio do envio de uma missão diplomática ou ainda da nomeação de um enviado especial do SGNU para representá-lo.

No entanto, a partir do momento em que uma disputa se caracterizar como hostilidade, o CSNU estimulará um cessar-fogo, por vezes através do envio de observadores militares, para evitar que o conflito tome proporções ainda maiores. Se ainda assim o conflito se estender, outras medidas em caráter de exceção poderão ser utilizadas, tais como: sanções econômicas, restrições financeiras, embargos de armas, rompimento das relações diplomáticas ou, ainda, uma intervenção militar liderada por uma coalisão de países.

A inclusão dos temas de direitos humanos na pauta do Conselho de Segurança está respaldada por três instrumentos internacionais, sendo eles:

- 1) Carta das Nações Unidas;
- 2) Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio;
- 3) Estatuto de Roma, vinculado ao Tribunal Penal Internacional.

Conforme acima descrito, a ONU foi estruturada de maneira a manter o equilíbrio entre os seus principais órgãos destinados à segurança internacional, aos direitos humanos e ao desenvolvimento, quais sejam: CSNU, CDH, AGNU e ECOSOC, com objetivo de assegurar eficácia no andamento dos assuntos e evitar que fossem tratados em fóruns internos menos apropriados como é o caso, por exemplo, dos temas de direitos humanos serem endereçados diretamente pelo CSNU e não pelo CDH.

Tal preocupação se dá em especial pelo fato dos membros permanentes do CSNU possuírem poder de veto e ser o único órgão cujas resoluções possuem caráter obrigatório sem que, no entanto, seja um órgão democrático, dada o número limitado de membros e a disparidade existente entre os 5 membros permanentes, com poder de veto, e os 10 não-permanentes.

No que tange à Carta da ONU, Alexandre Peña Ghisleni (2011) destacou que:

A ordem dos dispositivos da Carta pareceria configurar a criação de universos quase paralelos para o tratamento de ambos: a abordagem deles estava a princípio destinada a não se cruzar em praticamente nenhuma instância institucional onusiana. A paz e a segurança internacionais são incorporadas aos Propósitos e Princípios das Nações Unidas no Artigo 1º, inciso 1º; os direitos humanos, no Artigo 1º, inciso 3º. As questões de paz e segurança internacionais são abordadas de maneira central nos Capítulos V, VI, VII e VIII; as de direitos humanos, nos Capítulos IX e X. O único ponto de contato entre eles estava no Capítulo XII, cujo Artigo 76, ao estabelecer os objetivos básicos do sistema de tutela, incluía tanto a promoção da paz e segurança internacionais como o encorajamento ao respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Os temas de segurança internacional e direitos humanos, embora tenham sido cuidadosamente tratados na Carta das Nações Unidas para assegurar que fossem trabalhados em esferas distintas da ONU e, dessa forma, manter o equilíbrio institucional da Organização, com frequência tais assuntos se cruzam, especialmente nas situações de conflitos intra-estatais, genocídios e guerras.

Mais especificamente a partir de 1999 as resoluções temáticas passam a contemplar temas de direitos humanos, muitas vezes com caráter de recomendações. Desde a icônica resolução 1269, que determina que a cooperação internacional deve ser conduzida com base nas normas internacionais do direito humanitário e dos direitos humanos. As resoluções temáticas aprofundam os laços entre a segurança internacional e os direitos humanos, expressos claramente na proteção de civis em conflitos armados (revisitando ainda que cautelosamente o *right to protect*), mulheres e paz e segurança, as crianças e conflitos armados, estabelecimento da paz (GHISLENI, 2011, p. 22).

Após setenta anos desde a criação da ONU, o Conselho de Segurança tem, ainda hoje, a mesma estrutura e composição do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, não refletindo, portanto, a dinâmica dos dias de hoje. Há um consenso por parte da comunidade internacional no que tange à necessidade do referido órgão ser reformulado com intuito de tornar-se mais representativo e, conseqüentemente, mais próximo da realidade atual.

Não há, no entanto, consenso sobre qual proposta de reforma deverá prevalecer. O Brasil tem participado ativamente desse debate e expressado formalmente e frequentemente o seu desejo de ingressar no Conselho de Segurança como membro permanente. Como principais argumentos estão: a posição de destaque que o Brasil ocupa no *ranking* da economia mundial, a miscigenação da sua população, a sua tradição pacifista, estabilidade política e os compromissos internacionais assumidos para assegurar a paz e a segurança internacionais, como é o caso, por exemplo, da nossa atuação no Haiti.

A reforma das Nações Unidas começou a ser debatida de forma estruturada pelos membros da Organização em 1993, ano em que foi criado o grupo de trabalho “*Open-Ended Working Group*”. Mesmo antes disso, o Brasil já pleiteava abertamente uma vaga no Conselho de Segurança.

Duas décadas mais tarde, em 2004, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, retomou o tema com vigor e instituiu um “Painel de Alto Nível sobre Desafios, Ameaças e Mudança”, o qual resultou em duas propostas, sendo elas: 1ª) Ampliar o número de assentos permanentes para onze assentos e não permanentes para treze assentos; 2ª) oito assentos com mandatos renováveis por um período de quatro anos.

Em 2004, Brasil, Índia, Alemanha e Japão, chamado G4, se uniram para pleitear a reforma do CSNU visando a ampliação de assentos permanentes e não-permanentes, assegurando a representatividade de países desenvolvidos e em desenvolvimento. No entanto, se por um lado o Brasil imaginava que dessa forma a sua solicitação ganharia peso político, por outro lado, criou desconfiança e desconforto por parte de outros países que também almejam um assento, aumentando, assim, a resistência ao grupo recém-formado. As discussões seguem até os dias atuais, sem que tenha se obtido consenso acerca do tema, e todos os anos o Brasil pontua o seu pleito durante o seu discurso na Assembleia Geral da ONU.

3.1.4 Conselho de Direitos Humanos

Conforme estabelecido pela Carta da ONU, os direitos humanos são, juntamente com os temas de paz e segurança internacionais e do desenvolvimento, um dos três pilares da Organização. Criada em 1946, a Comissão de Direitos Humanos foi estabelecida como órgão subsidiário da Assembleia Geral.

Sessenta anos mais tarde, no ano de 2006, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) foi aprovado pelos membros da Assembleia Geral da ONU para atuar como o sucessor da Comissão de Direitos Humanos. O CDH tem como atribuição central fortalecer a promoção e a proteção dos direitos humanos no mundo. Atualmente o CDH é composto por 47 países-membros, sendo os assentos distribuídos de acordo com uma representação geográfica, qual seja: 13 países africanos; 13 países asiáticos; 7 países do Leste Europeu; 8 países da América Latina e do Caribe e 7 países da Europa Ocidental e outros.

São também parte das funções do Conselho, monitorar a situação de direitos humanos nos países e, quando identificadas violações, endereçá-las à Assembleia Geral que, por sua vez, poderá levar o tema ao Conselho de Segurança, quando medidas coercitivas são necessárias para frear a situação de abusos e impedir que novos crimes sejam cometidos. Cabe ainda ao CDH ajudar a aprimorar o direito internacional de direitos humanos, responder as questões de emergência, bem como atuar como o principal fórum de discussão e trocas de experiências sobre o tema de forma global.

Em virtude das graves violações de direitos humanos, em distintas partes do mundo, e com assombrosa frequência, os países-membros da ONU entenderam a necessidade de transformar a Comissão de Direitos Humanos em Conselho de Direitos Humanos, visando à ampliação do escopo de atuação e, conseqüentemente, do fortalecimento do tema dentro da ONU.

Para tal, alguns mecanismos foram estabelecidos, dentre eles:

1) Revisão Periódica Universal: avaliação periódica obrigatória para todos os Estados-membros da ONU sobre a sua situação interna em matéria de direitos humanos. Tal mecanismo foi proposto pelo Brasil, com o intuito de ampliar e melhorar o sistema de observância dos direitos humanos nos países.

2) Procedimentos Especiais: comissões compostas por especialistas independentes de direitos humanos que estudam e averiguam in loco a situação em determinados países ou por temáticas específicas;

3) Comitê Consultivo: atua como um *think tank*, sendo composto por dezoito especialistas que discutem os principais temas da atualidade ligados aos direitos humanos, de modo a auxiliar na atuação do CDH e, assim, assegurar a maior eficiência possível.

3.2 O Brasil, a Segurança Humana e a Organização das Nações Unidas

Desde o início dos debates sobre a definição e operacionalização do conceito de segurança humana dentro da ONU, mais especificamente, da AGNU, o Brasil tem adotado uma postura ambígua. Por um lado, de pró-atividade nas discussões e, por outro lado, de desconfiança e ceticismo quanto a utilidade do conceito.

No âmbito da ONU, inúmeras iniciativas foram realizadas para aprofundar e fortalecer o conceito como, por exemplo: o lançamento dos relatórios “*Human Security Now*” (2003) e “Um Mundo Mais Seguro: Nossa Responsabilidade Compartilhada” (2004); a criação em 2004 da Unidade de Segurança Humana (*Human Security Unit*) dentro do OCHA; a Resolução A/RES/60/1, fruto da Cúpula de 2005; o lançamento por parte do SGNU do documento “*In Larger Freedom: towards development security and human rights for all*”, também em 2005; o estabelecimento em 2006 da iniciativa “Amigos da Segurança Humana” (*The Friends of Human Security*); em 2008, o Escritório do Presidente da AGNU estabeleceu o *Debate Temático Informal sobre Segurança Humana*. Em 2010, o SG lançou o primeiro Relatório sobre Segurança Humana (A/64/701) e no mesmo ano a AGNU a Resolução 64/291 (A/RES/64/291); em 2011 o Escritório do Presidente da AGNU convocou novamente o Debate Temático Informal sobre Segurança Humana; em 2012 o segundo Relatório do SGNU sobre Segurança Humana (A/66/763) foi lançado e no mesmo ano a AGNU adotou por consenso a Resolução de número A/66/290. Em junho de 2014, foi novamente realizado o *Debate Temático Informal sobre Segurança Humana*.

No pronunciamento do Brasil no *Debate Temático Informal sobre Segurança Humana* realizado em 2008 foi evidenciado o descontentamento brasileiro com a amplitude do conceito. Na ocasião, o embaixador Pirragibe Tarragô, Representante-Adjunto do Brasil na Missão Permanente da ONU, ressaltou que segurança humana está diretamente ligado ao desenvolvimento e destacou que a fome e a pobreza são as maiores fontes de insegurança da Humanidade.

The idea of human security is directly linked with human development. Hunger and poverty are the main source of insecurity for a considerable portion of mankind. Underdevelopment begets violence, which, in turn, hampers the development process in all its aspects. Furthermore, deeping inequalities within societies and among nations is a recipe to engender institutional instabilities and, as a

consequence, human insecurity. It is therefore, by turning our attention to the field of economic and social development that we can break this vicious cycle. (TARRAGÔ, 2008, p. 1)¹⁸

O Brasil ressaltou ainda em seu pronunciamento que não vislumbrava segurança humana como uma abordagem capaz de agregar valor aos instrumentos existentes de direitos humanos dada a sua amplitude exacerbada e, conseqüentemente, a sua pouca efetividade. No entanto, embora tal crítica tenha alguma pertinência com relação aos primeiros documentos sobre o tema, ao longo desses vinte anos houve uma evolução do conceito no âmbito das Nações Unidas que em 2012 culminou com a definição do conceito pelos membros da AGNU.

Na sequência, o Embaixador Tarragô destacou que o primeiro desafio posto diz respeito a definir de forma apropriada o conceito e colocou uma série de questionamentos acerca da eficácia, tais como: “de que maneira segurança humana agrega valor para atacar problemas como, por exemplo, a epidemia do HIV, direito à educação, *peacebuilding*, dentre outros. Tarragô responde que talvez a resposta esteja na questão do indivíduo como sujeito de direitos inalienáveis e, por fim, questiona: nesse caso, o que segurança humana agrega aos instrumentos de direitos humanos?” (TARRAGÔ, 2008).

Conforme destacado no capítulo II, o Brasil é signatário dos principais instrumentos de direitos humanos nos planos regional e global, os quais são considerados supranacionais, ou seja, as leis internacionais deverão se sobrepor as leis nacionais caso haja alguma divergência relevante, tendo em vista a proteção e o bem-estar dos indivíduos.

Cabe ressaltar que ao se tratar de segurança humana nas resoluções da Assembleia Geral os textos dos documentos explicitam que o objetivo não é, em nenhuma hipótese, substituir os Estados pelos indivíduos, enquanto sujeitos das Relações Internacionais, mas sim, única e exclusivamente, ampliar o espectro da análise de modo que ambos possam estar contemplados.

Contudo, um dos motivos pelo qual o Brasil não adotou o conceito de segurança humana está diretamente relacionado ao reconhecimento do indivíduo como sujeito do direito internacional. Em entrevista com o Chefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE, Conselheiro Pedro Saldanha, foi questionado se o Brasil reconhecia o indivíduo como sujeito

¹⁸ Tradução: A ideia de segurança humana está diretamente ligada com o desenvolvimento humano. A fome e a pobreza são a principal fonte de insegurança para uma parcela considerável da humanidade. Subdesenvolvimento gera violência, que, por sua vez, dificulta o processo de desenvolvimento em todos os seus aspectos. Além disso, profundas desigualdades nas sociedades e entre as nações é uma receita para gerar instabilidades institucionais e, como consequência, a insegurança humana. É, pois, voltando nossa atenção para o campo do desenvolvimento econômico e social que podemos quebrar este ciclo vicioso.

do direito internacional, partindo do pressuposto de que se trata de uma premissa básica dos tratados relacionados aos direitos humanos, sendo o Brasil signatário dos principais instrumentos internacionais do tema. A resposta do Conselheiro foi que não existe convergência sobre tal tema dentro das principais esferas governamentais que lidam com o tema, tais como o próprio Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa e, em especial, o Supremo Tribunal Federal (SALDANHA, 2015).

Reconhecer o indivíduo como sujeito do direito internacional pressupõe relativizar a inviolabilidade da soberania nacional, abrindo brechas perigosas para que possíveis intervenções militares venham a ser realizadas sob a alegação da proteção do ser humano no âmbito do direito de ingerência, ou ainda, da responsabilidade de proteger, conceitos que o Brasil vê igualmente com enorme cautela.

Em discurso proferido no evento intitulado “*Segunda rodada de debates: conceitos de defesa e segurança, implicações para a ação externa e interna do Governo. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança*”, o Ministro Celso Amorim apontou a centralidade do indivíduo como a razão principal que fez com que a proposta sobre segurança humana apresentada pelo governo canadense dentro da ONU não prosperasse. Isto porque, uma vez considerando, automaticamente se reconhece o indivíduo como sujeito do direito internacional público, juntamente com os Estados. Como consequência, haveria uma relativização da soberania estatal e abrindo possibilidade para ingerências externas transvestidas de R2P.

Outra iniciativa canadense, assemelhada, é a da Rede de Segurança Humana, proposta em 1999, e que reúne anualmente os Chanceleres de um grupo de países *likeminded*. No âmbito da ONU, não prosperou a tentativa do Canadá de ver o conceito de “segurança humana” incorporado na resolução anual que trata da questão da prevenção dos conflitos. Ao considerar o indivíduo como centro das preocupações em matéria de segurança, transforma-se ele em sujeito de direito internacional, à semelhança dos Estados. Nessa ótica, a segurança humana poderia justificar medidas preventivas de proteção dos indivíduos, recaindo no mesmo arcabouço intervencionista do direito de ingerência e da responsabilidade de proteger (AMORIM, 2007).

Ainda no mesmo discurso, declarou que o conceito de “responsabilidade de proteger” nada mais é do que o direito de ingerência disfarçado e prosseguiu:

Sob nova roupagem, o direito de ingerência ressurgiu como “responsabilidade de proteger” em um relatório de iniciativa canadense, publicado no final de 2001 (um tanto obscurecido pelo pós-11/9). O relatório, que teve como um de seus co-Presidentes o ex-Chanceler australiano Gareth Evans, parte de duas premissas básicas. A primeira é a de que a soberania estatal implica responsabilidade, recaindo sobre o Estado a responsabilidade primeira pela proteção da nação. A segunda, a de que, quando a nação estiver sofrendo serious harm, como resultado de guerra civil, insurgência, repressão ou state failure, e o Estado não se dispuser ou for incapaz de pôr fim a essa situação, o princípio da não intervenção cederia passo a uma

responsabilidade coletiva da comunidade internacional de oferecer proteção, se necessário, até mesmo pela coerção.

A seção do relatório mais questionável é a que se refere à questão de quem decide se deve ou não haver intervenção. Conquanto a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas não seja diretamente questionada, são examinados diferentes cursos de ação; mais ou menos heterodoxos; nos casos em que o órgão permanecer paralisado em função de ameaça de veto de um de seus membros permanentes. Nesse caso, o relatório prevê três opções: (i) ação pela Assembleia Geral em Sessão Especial de Emergência, sob os procedimentos desenvolvidos em 1950 (Uniting for Peace); (ii) envolvimento do organismo regional pertinente, mediante prévia autorização do CSNU; e, (iii) por fim, uma intervenção capitaneada por uma coalizão de concerned states. Deixa-se, assim, a porta aberta a que alguns países se arroguem o direito de intervir, sem autorização expressa do Conselho de Segurança ou acompanhamento por instância verdadeiramente multilateral (AMORIM, 2007).

Em entrevista realizada pela autora deste trabalho com o Ministro Conselheiro Marcelo Viegas, destacou-se também a preocupação do governo brasileiro com a securitização dos temas de desenvolvimento e direitos humanos, conforme mencionado no capítulo anterior.

O Brasil defende que para se ajustar aos novos tempos as Nações Unidas precisa urgentemente passar por uma profunda reforma de modo a torná-la mais democrática. Tal reforma inclui a ampliação dos membros do CSNU, pleito antigo do Brasil, assim como um maior poder de atuação por parte do ECOSOC e do CDH para assegurar que os temas poderão ser tratados com eficácia dentro dos fóruns estabelecidos para endereçar os temas e direitos humanos e desenvolvimento (VIEGAS, 2015).

Parte do corpo diplomático, incluindo o Ministro Conselheiro Marcelo Viegas, considera temerário o aumento expressivo ao longo dos últimos anos do número de vezes em que frases relacionadas aos direitos humanos compuseram as resoluções do CSNU, entendendo que está ocorrendo um processo de fortalecimento do CSNU e de enfraquecimento do ECOSOC e da AGNU. Tal tendência vai contra os interesses brasileiros entendendo ser necessário manter o equilíbrio entre os principais órgãos da ONU e, dessa forma, não assegurar ao CSNU poder em demasia, para além do que já possui naturalmente em virtude do seu mandato, e impedir que as decisões sobre direitos humanos e desenvolvimento sejam tomadas por um número restrito de países, dentre os quais o Brasil não faz parte.

Em relação à questão da reforma estrutural da ONU, organização que completa 70 anos neste ano de 2015 e que, em grande parte, ainda reflete a distribuição de poder do pós-Segunda Guerra Mundial, a ampliação do Conselho de Segurança continua a ser o ponto principal. O Brasil, juntamente com países do G4 e outros como a África do Sul, vem há décadas reivindicando a ampliação do número de membros permanentes do CSNU, com

vistas a dar mais representatividade, refletindo melhor a nova realidade internacional e, portanto, gozando de maior legitimidade.

Se, por um lado, pretende-se dar mais representatividade e legitimidade ao CSNU, por outro lado nos últimos anos buscou-se fortalecer, e mesmo criar, outras instâncias do sistema ONU que podem ser consideradas como diretamente relacionadas à temática da segurança humana, como foi o caso da criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Construção da Paz. A partir da observação do posicionamento brasileiro na ONU, pode-se constatar que interessa ao Brasil prestigiar as novas e antigas agências especializadas, como estas citadas anteriormente, em relação ao CSNU, que é um foro com participação extremamente reduzida, de apenas 15 membros, dos quais cinco são permanentes e com direito de voto especial e os demais são rotativos.

Ainda que o Brasil seja um país que tenha participado diversas vezes do Conselho de Segurança como membro não-permanente, para diversos mandatos temporários de dois anos, tal participação é intermitente. Naturalmente, não se deve prestigiar o fortalecimento de uma instância decisória da qual não há nenhuma certeza da possibilidade de influenciar.

Dessa forma, pode-se concluir que, enquanto não há uma reforma do CSNU, na qual uma ampliação do número de membros permanentes contemple também a demanda brasileira por um assento, o país não apoiará que haja um protagonismo cada vez maior do Conselho. Tal situação ocorre em detrimento de outros foros do sistema ONU dos quais o Brasil faz parte, para o encaminhamento das questões de Segurança vinculadas ao Desenvolvimento e aos Direitos Humanos.

O posicionamento do governo brasileiro sobre segurança humana na ONU dependerá diretamente, portanto, da maneira como será encaminhada a reforma da própria organização.

3.2.1 O posicionamento diplomático do Brasil na Assembleia Geral da ONU

There will be no development without security and no security without development.
(UN A/59/2005).

A inter-relação entre paz, segurança e desenvolvimento possui lugar de destaque na Carta das Nações Unidas como principais pilares de atuação. Tais conceitos foram ao longo do tempo sendo delineados e aprofundados dentro da Organização. O conceito de segurança recebeu especial atenção pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL).

Paralelamente, a ampliação do processo de descolonização e do terceiro-mundismo na década de 1970 auxiliaram para que os temas ligados ao desenvolvimento ganhassem força em âmbito mundial, como foram os casos, por exemplo, das questões relacionadas à fome, à miséria, à desigualdade social, à proteção ambiental, ao desemprego, ao crime organizado, dentre outros. Em 1986, o direito ao desenvolvimento foi formalmente reconhecido no âmbito das Nações Unidas, constando no texto final da Declaração Anual da Assembleia Geral.

No que tange aos estudos de paz, o fato do século XX ter sido marcado por duas guerras mundiais foi, por si só, impulsionador para que se pudesse avançar nas pesquisas, de caráter interdisciplinar, acerca das causas dos conflitos armados, violação de direitos humanos, genocídios, crimes contra humanidade, mediação de conflitos, dentre outros temas.

Since the end of the Cold War, security and development concerns have been increasingly interlinked. Governments and international institutions have stated that they have become increasingly aware of the need to integrate security and development programmes in policy interventions in post-conflict situations and in their relations with the growing category of failed and potentially 'failing' states. Two previously distinct policy areas are now increasingly overlapping in terms of the actors and agencies engaged and the policy prescriptions advocated¹⁹ (CHANDLER, 2007).

Até o final do período da Guerra Fria, os estudos de segurança internacional e de desenvolvimento eram realizados paralelamente sem que, no entanto, se desenvolvessem de maneira interligada. Após esse período, com as transformações ocorridas no cenário internacional e, conseqüentemente, com a ampliação do conceito de segurança, o tema do desenvolvimento foi, pouco a pouco, sendo incorporado aos estudos de segurança internacional e vice-versa.

De acordo com o World Development Report 2011:

No low-income fragile or conflict-affected country has yet achieved a single MDG. People in fragile and conflict-affected states are more than twice as likely to be undernourished as those in other developing countries, more than three times as likely to be unable to send their children to school, twice as likely to see their children die before age five, and more than twice as likely to lack clean water. On average, a country that experienced major violence over the period from 1981 to 2005 has a poverty rate 21 percentage points higher than a country that saw no violence. A similar picture emerges for subnational areas affected by violence in richer and more stable countries— areas where development lags behind” (WORLD BANK, 2011).²⁰

¹⁹ Tradução: Desde o fim da Guerra Fria, as preocupações de segurança e desenvolvimento estão cada vez mais interligadas. Governos e instituições internacionais têm afirmado que eles se tornaram cada vez mais conscientes da necessidade de integrar os programas de segurança e desenvolvimento em políticas de intervenção em situações de pós-conflito e nas suas relações com a categoria crescente de estados falidos e potencialmente 'inviáveis'. Dois domínios de intervenção anteriormente distintas são agora cada vez mais sobrepostos em termos dos atores e agências envolvidas e as prescrições políticas preconizadas.

²⁰ Nenhum país frágil de baixa renda ou afetado por conflitos ainda alcançou um único ODM. Pessoas em Estados frágeis e afetados por conflitos possuem mais do dobro da probabilidade de serem subnutridas do que aqueles em outros países em desenvolvimento, três vezes mais probabilidade de não conseguir mandar seus filhos à escola, duas vezes mais probabilidade de ver os seus filhos morrer antes dos cinco anos de idade, e mais

Ao analisar os discursos proferidos pelo governo brasileiro no contexto pós-Guerra Fria no âmbito da ONU é possível verificar a menção frequente dos temas de paz, desenvolvimento e segurança. Atribui-se especial destaque para a necessidade de a comunidade internacional agir utilizando tais conceitos de forma integrada de modo a assegurar efetividades nas ações.

Na XLIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1994, foi a vez do Ministro Celso Amorim expressar em seu discurso o entendimento do país sobre a nova agenda internacional, na qual democracia, desenvolvimento, desarmamento, direitos humanos, meio ambiente e segurança internacional seriam os temas centrais, conforme descrito abaixo:

Há exatamente trinta anos, outro Chanceler brasileiro, Diplomata de Carreira como eu, Embaixador Araújo Castro, assinalava que as Nações Unidas podiam ter suas tarefas resumidas numa tríade, a que chamou de os “3D’s” – Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização. Hoje, praticamente superados os últimos resquícios do colonialismo, posso parafraseá-lo, afirmando que a agenda internacional se estrutura novamente em torno de três “D’s: Democracia, Desenvolvimento, Desarmamento, com seus desdobramentos nas áreas dos Direitos Humanos, do Meio Ambiente e da Segurança Internacional (AMORIM *apud* CORRÊA, 2007, p. 535).

Mais à frente em seu discurso, o Ministro Amorim reconhece oficialmente que a universalização dos direitos humanos acrescentou a agenda internacional temas como a dignidade e o bem-estar dos indivíduos, perpassando as questões relacionadas exclusivamente ao Estado.

A democracia e os valores a ela associados são a conquista maior do nosso tempo. Uma revolução ética desenvolve-se diante de nós. Universaliza-se a preocupação com os direitos humanos, ao mesmo tempo que cresce a consciência do imperativo da moralidade pública. A vida internacional deixa de ser a esfera do puro exercício da razão do Estado e incorpora uma dimensão mais humana e dirigida ao bem-estar dos indivíduos (AMORIM *apud* CORRÊA, 2007, p. 583).

Em 1995, foi a vez do Chanceler Luiz Felipe Lampreia que ao discursar na L Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas 1995 enfatizou que a soberania de um país não estava mais pautada exclusivamente na sua capacidade militar, mas sim na capacidade de prover dignidade e bem-estar social para a população.

O próprio conceito de poder mudou. A soberania de um país e a capacidade de satisfazer as necessidades de sua população dependem cada vez mais de bons 598 indicadores sociais, estabilidade política, competitividade econômica e progresso científico e tecnológico, e não de poderio militar. É hoje geralmente aceito que os principais fatores do orgulho nacional são a democracia, o desenvolvimento, o comércio e a riqueza econômica, ao invés da busca por hegemonia ou ganhos territoriais (LAMPREIA *apud* CORRÊA, 2007, p. 597-598).

do dobro de probabilidade de sofrer de falta de água limpa. Em média, um país que passou por grande violência durante o período de 1981 a 2005 tem uma taxa de pobreza de 21 pontos percentuais a mais do que um país que não passou por nenhuma violência. Uma imagem semelhante surge nas áreas subnacionais afetadas pela violência em países mais ricos e estáveis - áreas onde o desenvolvimento está atrasado.

Mas, mesmo ao celebrar essas tendências positivas, há que se ter em mente as múltiplas ameaças decorrentes da persistência da pobreza e da violência em várias partes do mundo... A pobreza extrema e o desemprego surgem talvez como os mais difusos dos temas internacionais, afetando igualmente países desenvolvidos e em desenvolvimento, corroendo o tecido social ao mesmo tempo em que estimula o extremismo da parte de indivíduos e engendra soluções imprevidentes da parte de governos. (LAMPREIA *apud* CORRÊA, 2007, p. 599).

No trecho acima, o Ministro Lampreia correlaciona a pobreza com a segurança, explicitando que em países onde há baixos níveis de indicadores sociais, amplia-se a possibilidade de gerar e cultivar o extremismo, tendo em vista que a população local possui poucas alternativas para assegurar a sua sobrevivência.

Durante a LIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas 1998, Luiz Felipe Lampreia destacou a correlação entre os temas de paz e de desenvolvimento, entre o nacional e o internacional. Destacou também o papel desempenhado pelo desenvolvimento econômico-social para assegurar um ambiente seguro e vice-versa, como somente com segurança é possível alcançar o progresso.

No mesmo sentido, se cada vez é maior a articulação entre o nacional e o internacional, também as questões da paz e os temas do desenvolvimento estão crescentemente interligados. Um mundo marcado pela instabilidade ou pela desesperança na esfera econômica não pode ser um ambiente seguro, livre das ameaças da guerra, das formas mais variadas de conflito e de violência. A recíproca também é verdadeira: o progresso material e social pressupõe condições mínimas de segurança e convivência pacífica, entre países e dentro dos países. É imperativo avançar em ambas as frentes: trabalhar pelo estabelecimento de um clima de confiança tanto no campo das relações político estratégicas entre as nações, como no contexto essencial da economia internacional (LAMPREIA *apud* CORRÊA, 2007, p. 642).

No ano 2000, o então Vice-Presidente da República, Marco Maciel, discursou na Sessão Plenária da Cúpula do Milênio, ressaltando o papel central desempenhado pelo desenvolvimento econômico e social para assegurar a paz e a segurança internacionais, assim como a proteção dos direitos humanos.

A Cúpula do Milênio representa momento propício para ratificar o compromisso coletivo com a paz e a segurança internacionais, a observância dos direitos humanos, o respeito ao direito internacional, a proteção ao meio ambiente, a erradicação da pobreza e o bem-estar de todos, objetivos que só são alcançáveis por meio do desenvolvimento econômico e social (MACIEL *apud* CORRÊA, 2007, p. 665).

Ainda no ano 2000, o então chanceler Lampreia discursou na LV Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, momento no qual ressaltou que o multilateralismo tem por objetivo final garantir condições dignas para os indivíduos, não tendo citado os Estados.

O multilateralismo – com o fortalecimento das Nações Unidas e com sua perspectiva moderna, que tem no indivíduo o beneficiário de suas ações – é a garantia de uma governança progressiva e justa neste mundo integrado (MACIEL *apud* CORRÊA, 2007, p. 675).

Durante a LVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas 2000, o Presidente Fernando Henrique Cardoso discursou pela primeira vez desde que havia assumido o seu mandato presidencial. Na ocasião, destacou que os assuntos ligados à segurança internacional não poderiam ofuscar os temas ligados ao desenvolvimento, ficando subentendido a necessidade de se agir visando às causas dos problemas, de forma preventiva.

Mas o terrorismo não pode silenciar a agenda da cooperação e das outras questões de interesse global. O caminho do futuro impõe utilizar as forças da globalização para promover uma paz duradoura, baseada, não no medo, mas na aceitação consciente por todos os países de uma ordem internacional justa. Sobre essa questão, tenho procurado mobilizar as várias lideranças mundiais. O Brasil quer contribuir para que o mundo não desperdice as oportunidades geradas pela crise de nossos dias. Pensemos na causa do desenvolvimento, um imperativo maior (CARDOSO *apud* CORRÊA, 2007, p. 683).

LVII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas 2002, o então Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer, ressaltou que pensar em desenvolvimento só é possível quando existe a proteção dos direitos humanos, conforme descrito: “A concepção moderna de desenvolvimento requer a promoção dos direitos humanos, tanto os civis e políticos quanto os econômicos, sociais e culturais” (CARDOSO *apud* CORRÊA, 2007, p. 696).

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República e participou da LVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, momento no qual sublinhou a relevância de se atribuir ao ECOSOC e a AGNU maior relevância política para que possam desempenhar com maior efetividade e abrangência os seus papéis previstos na fundação da ONU, fazendo uma crítica direta ao fortalecimento do CSNU em detrimento dos demais órgãos responsáveis pelos temas ligados ao desenvolvimento econômico e social das nações.

É fundamental, igualmente, devolver ao Conselho Econômico e Social o papel que lhe foi atribuído pelos fundadores da Organização. Queremos um ECOSOC capaz de participar ativamente da construção de uma ordem econômica mundial mais justa. Um ECOSOC que, além disso, colabore com o Conselho de Segurança na prevenção de conflitos e nos processos de reconstrução nacional. A Assembleia Geral, por sua vez, precisa ser politicamente fortalecida para, sem dissipação de esforços, dedicar-se aos temas prioritários. A Assembleia Geral tem cumprido papel relevante ao convocar as grandes Conferências e outras reuniões sobre direitos humanos, meio ambiente, população, direitos da mulher, discriminação racial, AIDS e desenvolvimento social. Mas ela não deve hesitar em assumir suas responsabilidades na administração da paz e da segurança internacionais. A ONU já deu mostras de que há alternativas jurídicas e políticas para a paralisia do veto e as ações sem endosso multilateral. A paz, a segurança, o desenvolvimento e a justiça social são indissociáveis (SILVA *apud* CORRÊA, 2007, p. 705).

Trata-se de um ponto de extrema importância na compreensão das razões pelas quais o governo brasileiro não adota formalmente a segurança humana. Em entrevista realizada no dia 01 de janeiro de 2015 com o Chefe da Divisão de Imigração do Ministério das Relações Exteriores, Conselheiro Marcelo Viegas, ao questioná-lo sobre as restrições do Brasil com segurança humana, um dos pontos levantados foi o fato do governo brasileiro não concordar

com a forma como as questões de desenvolvimento e direitos humanos vem sendo endereçados na ONU. Isto porque, uma vez que no entendimento do Brasil tais assuntos deveriam ser tratados na AGNU e no ECOSOC e não no âmbito do CSNU, fórum no qual tem debatido e deliberado de forma cada vez mais frequente sobre tais temas.

Um estudo importante nesse sentido foi realizado pelo diplomata Alexandre Peña Ghisleni (2011), intitulado “Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas”. Nele o autor faz um estudo quantitativo do número de vezes durante o período de 2000 a 2008 em que os assuntos essencialmente de direitos humanos foram endereçados no âmbito do CSNU.

A conclusão do trabalho de Ghisleni (2011) é que o Brasil participou ativamente das discussões sobre esse tema, em especial nos anos em que ocupou assento como membro não-permanente do CSNU e que tais restrições do governo brasileiro em utilizar o CSNU para discutir os temas de direitos humanos visam a evitar ou limitar ao máximo a utilização do Capítulo VII da Carta da ONU, a qual estabelece como legítimo o uso da força para os casos de violação dos direitos humanos.

Outro ponto levantado pelo Brasil é que os casos de violação de direitos humanos que vem sendo tratados no CSNU não se configuram como ameaças à paz e à segurança internacionais, devendo, portanto, serem tratados em outros fóruns da ONU.

Ainda no mesmo discurso o então Presidente Lula ressalta que somente será possível alcançar à paz quando a fome e a miséria forem extintas, temas diretamente relacionados aos direitos humanos e ao desenvolvimento.

O verdadeiro caminho da paz é o combate sem tréguas à fome e à miséria, numa formidável campanha de solidariedade capaz de unir o planeta ao invés de aprofundar as divisões e o ódio que conflagram os povos e semeiam o terror (SILVA *apud* CORRÊA, 2007, p. 708).

E concluiu o seu discurso com a seguinte frase, interligando diretamente segurança, desenvolvimento e direitos humanos: O maior desafio da humanidade e, ao mesmo tempo, o mais belo é justamente este: HUMANIZAR-SE. É hora de chamar a paz pelo seu nome próprio: JUSTIÇA SOCIAL.

No ano seguinte, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva participou pessoalmente da LIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas 2004 e destacou a necessidade da comunidade internacional atuar nas causas profundas para obter êxito na luta contra a violência e o terrorismo:

Da crueldade não nasce o amor. Da fome e da pobreza jamais nascerá a paz. O ódio e a insensatez que se alastram pelo mundo nutrem-se dessa desesperança, da absoluta falta de horizontes para grande parte dos povos (SILVA *apud* CORRÊA, 2007, p. 716).

Se quisermos a paz, devemos construí-la. Se quisermos de fato eliminar a violência, é preciso remover suas causas profundas com a mesma tenacidade com que enfrentamos os agentes do ódio (SILVA *apud* CORRÊA, 2007, p. 717).

Sabemos que as causas da insegurança são complexas. O necessário combate ao terrorismo não pode ser concebido apenas em termos militares. Precisamos desenvolver estratégias que combinem solidariedade e firmeza, mas com estrito respeito ao Direito Internacional. Foi assim que atendemos o Brasil e outros países da América Latina à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti. Quem defende novos paradigmas nas relações internacionais, não poderia se omitir diante de uma situação concreta (SILVA *apud* CORRÊA, 2007, p. 719).

Trata-se de um dos pilares do conceito de segurança humana, entender a segurança de forma holística, como consequência de fatores advindos da ausência do desenvolvimento e da promoção e proteção dos direitos humanos. Há, portanto, uma discrepância no posicionamento do governo brasileiro em reconhecer que as situações de violência estão relacionadas às causas profundas e não podem estar restritas às questões militares sem, no entanto, não concordar com o termo segurança humana.

Durante a reunião da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, o Presidente Lula destacou que ao se falar em segurança coletiva, conseqüentemente, na redução das ameaças do terrorismo, é fundamental levar em consideração a justiça social, desenvolvimento, democracia, dentre outros.

Os desafios e os dilemas de nossa sociedade planetária exigem soluções integradas e vontade comum. Precisamos globalizar os valores da democracia, do desenvolvimento e da justiça social para dar resposta ao preocupante déficit de governança mundial. São esses valores que contribuirão para dar outro sentido à segurança coletiva, reduzindo a ameaça do terrorismo e das armas de destruição em massa. Quantas vezes teremos que repetir que a mais mortífera arma de destruição em massa que o mundo possui é a miséria? (SILVA *apud* CORRÊA, 2007, p. 723).

Na Reunião de Cúpula do CSNU em 2005, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou:

Estamos confrontados a ameaças cada vez mais complexas. Os dois projetos de resolução sobre a mesa são uma tentativa de dar resposta a esses desafios. Atos bárbaros de terrorismo continuam sendo perpetrados contra inocentes e indefesos. O combate a esse flagelo exige firmeza. Mas não o derrotaremos apenas pela repressão.

Precisamos evitar que o terrorismo crie raízes em meio à desesperança. Temos de rejeitar o preconceito e a discriminação, sob qualquer disfarce ou pretexto. No combate à violência irracional nossas melhores armas são a cultura do diálogo, a promoção do desenvolvimento e a defesa intransigente dos direitos humanos. (SILVA *apud* CORRÊA, 2007, p. 743)

[...] Esse exemplo merece ser acompanhado por todas as regiões que almejam integrar-se de forma soberana e pacífica na comunidade internacional. No Haiti, a América Latina quer demonstrar que as Nações Unidas não estão condenadas a simplesmente recolher os destroços dos conflitos que não pôde evitar. A Missão de

Estabilização das Nações Unidas está oferecendo um novo paradigma de resposta aos desafios da solução dos conflitos e da reconstrução nacional. Estamos contribuindo para a estabilização duradoura do país – sem truculências ou imposições. Estamos estimulando o diálogo e apoiando a reconstrução institucional e econômica. (SILVA *apud* CORRÊA, 2007, p. 744)

As Operações de Paz das Nações Unidas vem sendo planejadas e implementadas dentro dessa perspectiva de segurança multidimensional que envolve a integração entre segurança e desenvolvimento. Um país em situação de conflito tem as suas instituições políticas, econômicas e sociais debilitadas, afetando profundamente o seu desenvolvimento. Em contrapartida, países com baixo nível de desenvolvimento humano possuem instituições fragilizadas e recursos limitados, impossibilitando as autoridades governamentais de minimizarem ou impedirem a propagação da violência.

Em 2011, a recém-eleita Presidente da República Dilma Rousseff discursou na Assembleia Geral das Nações Unidas e destacou o posicionamento do Brasil acerca da conexão entre desenvolvimento, paz e segurança, enfatizando a atuação do país no Haiti nesse sentido:

Temos insistido na inter-relação entre desenvolvimento, paz e segurança, e que as políticas de desenvolvimento sejam, cada vez mais, associadas às estratégias do Conselho de Segurança na busca por uma paz sustentável. É assim que agimos em nosso compromisso com o Haiti e com a Guiné-Bissau. Na liderança da Minustah temos promovido, desde 2004, no Haiti, projetos humanitários, que integram segurança e desenvolvimento.

Com profundo respeito à soberania haitiana, o Brasil tem o orgulho de cooperar para a consolidação da democracia naquele país. Estamos aptos a prestar também uma contribuição solidária, aos países irmãos do mundo em desenvolvimento, em matéria de segurança alimentar, tecnologia agrícola, geração de energia limpa e renovável e no combate à pobreza e à fome (ROUSSEFF, 2011).

Em seu discurso na Assembleia Geral em 2013, o tema da soberania foi levantado com veemência em virtude do caso de espionagem por parte do governo norte-americano contra inúmeros países, dentre os quais, o Brasil. A Presidente Dilma Rousseff ressaltou que: “Sem respeito à soberania, não há base para o relacionamento entre as nações”.

Tal posicionamento do governo brasileiro com relação à soberania nacional é um outro ponto importante para a resistência do Brasil utilizar o conceito de segurança humana, uma vez que tal conceito sugere que os indivíduos sejam reconhecidos como objeto legítimo nas relações internacionais.

No ano de 2014, a Presidente Dilma Rousseff ao discursar na 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas ressaltou a incapacidade da comunidade internacional de lidar com as velhas e com as novas ameaças por intermédio exclusivo do uso da força, destacando a necessidade de se atacar as causas dos problemas.

A atual geração de líderes mundiais – a nossa geração – tem sido chamada a enfrentar também importantes desafios vinculados aos temas da paz, da segurança coletiva e do meio ambiente. Não temos sido capazes de resolver velhos contenciosos nem de impedir novas ameaças. O uso da força é incapaz de eliminar as causas profundas dos conflitos. Isso está claro na persistência da Questão Palestina; no massacre sistemático do povo sírio; na trágica desestruturação nacional do Iraque; na grave insegurança na Líbia; nos conflitos no Sahel e nos embates na Ucrânia. A cada intervenção militar não caminhamos para a Paz mas, sim, assistimos ao acirramento desses conflitos (ROUSSEFF, 2014).

Após a análise feita dos discursos realizados no âmbito das Nações Unidas pelos Presidentes e Chanceleres do Brasil, durante o período de 1994 a 2014, é possível constatar que existe uma desconexão entre o posicionamento diplomático do país e o fato de não incorporar formalmente em seus discursos o conceito de segurança humana.

O governo brasileiro explicita em seus documentos oficiais que as estratégias militares ou de segurança por si só não serão capazes de lidar de forma adequada com a vasta maioria das situações de conflito no mundo de hoje. O CSNU já reconheceu isso quando incluiu trabalhos de reconstrução em alguns mandatos de manutenção da paz.

Já em 2001, o Conselho de Segurança observou a necessidade de aprimorar as atividades de consolidação da paz com a formulação de uma estratégia baseada na interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões.

3.2.2 Conselho de Segurança da ONU: o posicionamento diplomático do Brasil

Desde a criação do Conselho de Segurança aos dias atuais, o Brasil esteve representado durante dez mandatos, que compreenderam os seguintes períodos: 1946-1947; 1951-1952; 1954-1955; 1963-1964; 1967-1968; 1988-1989; 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005 e 2010-2011.

No que tange ao período entre 1994 e 2014, recorte temporal desta pesquisa, o Brasil participou como membro não-permanente do CSNU durante os seguintes biênios: 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005 e 2010-2011.

O fim da União Soviética significou uma maior capacidade de ação por parte do Conselho de Segurança, uma vez que durante todo o período da Guerra Fria o mesmo se encontrava paralisado em razão da falta de consenso entre os seus membros permanentes. Além disso, havia um entusiasmo dos países do Ocidente pela vitória obtida na primeira Guerra do Golfo (1990-1991).

Foi nesse cenário que o Brasil assumiu o seu mandato durante o biênio 1993-1994, momento no qual o CSNU retomava com todas as forças as suas atividades, impulsionados pelos três membros permanentes (Estados Unidos, França e Reino Unido). No que diz respeito ao Brasil, o país envidava esforços para consolidar a sua recente democracia instaurada e retornou ao CSNU após exatos vinte anos de ausência.

Neste sentido, podemos constatar que, segundo Uziel:

A avaliação da Missão em Nova York no início de 1990 foi de que o desempenho brasileiro havia sido favorecido por estar o país em processo de redemocratização, o que o fazia representativo da região. Também contribuiu o próprio contexto do CSNU, pois EUA e URSS haviam recém-redescoberto a capacidade de cooperar, e a composição dos membros eletivos (E-10) reunia diversos países de influência política semelhante à brasileira, como Argentina, Iugoslávia, Itália, República Federal da Alemanha e Japão. Apesar de estar fazendo uma “reestreia”, o Brasil envolveu-se em importantes negociações, que marcaram aqueles dois anos, tais como: a tensão no Golfo Pérsico com a derrubada pelos EUA de um avião civil iraniano, o que permitiu à presidência brasileira do CSNU mediar a histórica Resolução 616 (1988), de 20/7; o encaminhamento das negociações entre Irã e Iraque, em julho-agosto do mesmo ano; e a tentativa britânica de incluir o tráfico de drogas como ameaça à paz e segurança internacionais, o que foi afinal sustado, em parte devido à insistência brasileira. Em seu retorno, o Brasil afirmou-se como país centrado e capaz não só de negociar variados temas, mas disposto a mediar pontos contenciosos (UZIEL, 2010, p. 158).

O Brasil adotou uma postura independente nas votações do CSNU, baseando-se nos princípios estabelecidos pela então recém-criada Constituição Federal e, conseqüentemente, não se pautando pelo posicionamento dos demais membros.

Um caso simbólico nesse período foi a resolução que visava legitimar a ocupação do Haiti, a qual o Brasil foi o único país a se posicionar contra tal iniciativa, demonstrando uma tendência do posicionamento diplomático brasileiro de se posicionar contra as resoluções que objetivem intervenções militares.

Tal posicionamento se dá justamente pelo país ter como um dos seus princípios da Constituição o princípio da não-intervenção. O Brasil lida com extrema cautela com os assuntos referentes à soberania dos demais países e ingerência em assuntos internos.

Talvez o exemplo mais explícito dessa postura do Brasil baseada em princípios tenha sido o caso do Haiti. Das 13 resoluções adotadas naquele biênio, a delegação brasileira absteve-se em 4 delas; em um caso – o da Resolução 948 (1994) – o fez sem que nenhum outro país o acompanhasse, o que é muito incomum para um E-10. Mais importante, esse ato não foi visto pelos EUA e pelos outros membros como ação inconsequente; ao contrário, ficou claro que se tratava de defesa do princípio de que a Organização não poderia legitimar a ocupação do Haiti. Também com relação ao Iraque e à Bósnia Herzegovina, o Brasil manteve posição firme: no primeiro, explicitou que a demarcação de fronteiras entre Iraque e Kuwait era uma exceção e não deveria ser incluída entre os poderes do órgão; no segundo, manifestou-se claramente contra as tentativas de limpeza étnica, mas resistiu a supostas soluções que a longo prazo seriam prejudiciais à Organização, ganhando a confiança das partes. Outro ponto em que o Brasil insistiu foi em evitar a tendência, liderada por EUA e Reino Unido, de moldar a prática decisória do CSNU de acordo com o sistema de *common law*, ou seja, pela construção de supostos precedentes,

vinculantes sempre que convenientes para aquelas potências, mas desprovidos de base acordada formalmente. Essa resistência ao casuísmo acabou sendo uma das marcas do mandato brasileiro” (UZIEL, 2010, p. 159).

O biênio seguinte em que o Brasil participou do CSNU foi em 1998-1999. Embora pouco tempo tivesse se passado desde a sua última participação, o cenário internacional havia sofrido algumas alterações significativas no que tange à segurança internacional, como foram os casos, por exemplo, de Ruanda, Somália e Bósnia Herzegovina. Tais conflitos representaram uma expressiva derrota política e moral para o sistema internacional de segurança vigente e evidenciou uma extrema ineficiência por parte das Nações Unidas e, mais especificamente, do Conselho de Segurança, tendo em vista o fato de o número de mortos e feridos ter sido escandalosamente alto e a comunidade internacional ter permanecido inerte e ineficaz.

Durante esse período eclodiram conflitos e ou situações de instabilidade política, econômica e social extremamente complexas nas distintas partes do globo, como os casos, por exemplo: Angola, Uganda, Zimbábue, Serra Leoa, Sudão, Guiné-Bissau, Etiópia, Congo, Haiti, Afeganistão, Kosovo, Líbano, Iraque, dentre outros.

Embora algumas das soluções para as crises africanas não se encontrem dentre as competências do Conselho de Segurança, é natural que, ao desempenhar suas responsabilidades quanto à paz e segurança, o Conselho preste cada vez mais atenção à situação na África (FONSECA, s.d., p. 17).

Ao longo desse período o Brasil teve um papel de grande relevância em virtude de ter assumido a presidência do CSNU, bem como pelo seu nível de engajamento e esforços na mediação dos conflitos. O tema das sanções foi bastante explorado, visto que conforme as crises estavam paulatinamente se agravando era necessário tomar medidas mais eficazes que não se restringissem aos pronunciamentos e recomendações.

O biênio 2004-2005 foi marcado pela ampliação das operações de paz. Após o mundo ter testemunhado verdadeiras atrocidades ao longo da década de 1990, havia uma pressão da sociedade para que respostas adequadas fossem dadas, de modo a evitar que novas tragédias e genocídios viessem a ocorrer.

Trata-se do período pós-atentado de 11 de setembro de 2001, ato este que gerou uma reação radical e unilateral por parte dos Estados Unidos, deixando as Nações Unidas e o multilateralismo, em geral, de lado. O então Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, dividiu o mundo entre os países aliados e contra os Estados Unidos.

Um momento de grande discórdia entre os principais países do mundo foi a decisão tomada pelos Estados Unidos de invadir, de forma unilateral, o Iraque no ano de 2003, alegando que o país estava desenvolvendo armamentos nucleares. Mais tarde se tornou

comprovadamente falsa tal afirmação, posicionamento que o Embaixador Bustani, então Presidente da Agencia Internacional de Energia Atômica já havia se pronunciado e, razão pela qual, foi desligado do cargo.

A invasão do Iraque é um divisor de águas, uma vez que pela primeira vez na História, desde a criação das Nações Unidas, um país interviu sem o aval do Conselho de Segurança, agindo de forma unilateral e abalando a credibilidade no multilateralismo e nas instituições internacionais.

O Brasil manteve a sua tradição de votar a favor das resoluções do CSNU, sempre que pertinentes aos seus interesses, entendendo que abster-se se assemelha, na maioria dos casos, a votar contra. Além disso, o Brasil buscou sempre uma postura de proximidade e identidade com as delegações africanas e com os países em desenvolvimento.

No biênio 2004-2005, o Brasil absteve-se em três votações públicas. O primeiro caso, mencionado acima, foi a Resolução 1559 (2004), sobre o Líbano, quando o Brasil discordou da caracterização do tema como ameaça à paz e segurança internacionais. O segundo foi a Resolução 1593 (2005), sobre o Sudão, quando o Brasil considerou que o CSNU não poderia fazer restrições ao TPI. Note-se que, nesta votação, outros quatro países abstiveram-se, mas pela razão contrária, ou seja, por não serem parte do Tribunal. A terceira foi a Resolução 1646 (2005), em que Brasil e Argentina opuseram-se à existência de assentos permanentes para os P-5 na CCP (Comissão de Construção da Paz) (UZIEL, 2010, p. 165).

Quanto ao Haiti, em 2004, o Brasil assumiu a liderança do componente militar da MINUSTAH, porém sempre enfatizando a importância de se planejar as missões de paz tendo como base a interdependência entre segurança e desenvolvimento, conforme observa-se no trecho abaixo:

Durante todo o mandato, permeou o discurso e a atuação do Brasil a percepção de que a atuação do Conselho de Segurança deve levar em conta que os temas de segurança e desenvolvimento estão inter-relacionados.
... À luz desse enfoque integrado, o Haiti não representa apenas o maior comprometimento brasileiro com tropas e capital político nas missões das Nações Unidas. É também a situação em que o Brasil pode demonstrar, na prática, a validade de suas ideias de correlação entre paz, segurança e desenvolvimento (VIOTTI ET AL, 2014, p. 27).

O último biênio do qual o Brasil participou foi em 2010-2011, na sua décima atuação no Conselho de Segurança. Este período foi marcado essencialmente pelos seguintes acontecimentos: surgimento da chamada Primavera Árabe, o processo de independência do Sudão do Sul, o terremoto no Haiti, crise humanitária na Somália e questão nuclear com o Irã e com a Coreia do Norte.

Em todos esses casos o Brasil manteve a sua posição de mediador e em prol da diplomacia e do diálogo, refutando decisões no âmbito do Conselho de Segurança que visassem à utilização da força ou intervenções militares. Além disso, se posicionou favorável

as decisões e ações serem estabelecidas no plano regional, com o apoio do CSNU, e não ao contrário.

Outro tema que esteve em voga foi o conceito de responsabilidade de proteger. Durante o exercício da presidência do CSNU em 2011, o Brasil reafirmou na Declaração Presidencial adotada a interdependência entre segurança e desenvolvimento.

No caso da Síria, o Brasil absteve-se na votação por entender que uma intervenção militar poderia causar ainda mais danos aos civis do que o próprio conflito em andamento, citando a importância da “responsabilidade ao proteger”, em complemento ao conceito de “responsabilidade de proteger”.

Dando seguimento a essa ideia, o Brasil lançou debate sobre os princípios que deveriam ser observados para evitar o uso indevido da força e, nos casos excepcionais em que ela for autorizada, haja permanente monitoramento da implementação do mandato conferido pelo Conselho de Segurança bem como a adoção de parâmetros para reforçar a responsabilização (*accountability*) daqueles que usam a força (VIOTTI ET AL, 2014, p. 24).

No que diz respeito ao Irã, o Brasil iniciou negociações, juntamente com a Turquia, visando a ampliar o diálogo e reduzir o isolamento iraniano. Tal atitude fez com que o Brasil recebesse inúmeras críticas mundo afora, inclusive em tom irônico insinuando ingenuidade por parte da diplomacia brasileira.

Tal postura auxiliou para que canais de comunicação fossem estabelecidos com o Irã, no que se refere ao seu projeto de nuclear, e atualmente o governo norte-americano lidera diretamente essas negociações, trazendo grande esperança para que tal assunto seja resolvida de forma pacífica. Outros fatores foram decisivos para que esse diálogo fosse reestabelecido, tendo como principal elemento a disponibilidade atual de seus respectivos líderes em dialogar.

Em suma, a participação brasileira no Conselho de Segurança, embora conte com alternância no seu posicionamento expressos nas votações, manteve uma postura coerente ao estrategicamente optar pela autonomia e credibilidade do Brasil.

O presente capítulo teve por objetivo mostrar o funcionamento da Organização das Nações Unidas, o encaminhamento do tema da SH no sistema ONU e o posicionamento do governo brasileiro em relação ao mesmo tema nessas instâncias multilaterais. Se, nos capítulos anteriores, buscou-se discorrer individualmente, no primeiro, sobre a discussão internacional sobre SH e, no segundo, sobre as políticas exterior, de defesa e de direitos humanos do governo brasileiro, neste terceiro e último capítulo foi feita uma interposição dos dois planos anteriores, o internacional e o doméstico. Buscou-se, dessa forma, encontrar qual o posicionamento brasileiro, na ONU, sobre segurança humana.

Antes das conclusões finais e, portanto, as mais importantes de toda a pesquisa, deve-se apresentar as conclusões deste terceiro capítulo. O que se pode concluir, a partir das informações apresentadas, é que o posicionamento brasileiro vai ser diretamente afetado pelo curso do debate que ocorre no seio das Nações Unidas, no que diz respeito à reforma de suas estruturas e de seus processos decisórios e à adoção de novas práticas e conceitos e suas implicações operacionais.

CONCLUSÃO

O conceito de segurança humana, desde a sua elaboração pelo PNUD no ano de 1994, tem gerado controvérsia entre os estados-membros das Nações Unidas acerca da sua real finalidade, bem como da sua efetividade, por se tratar de uma abordagem bastante abrangente, que coloca o indivíduo como centro das preocupações para os temas relacionados ao trinômio segurança, desenvolvimento e direitos humanos.

Ao longo das duas últimas décadas, o tema SH foi objeto de diversos debates dentro da ONU, com o intuito de se chegar a um entendimento comum sobre a sua definição e, dessa forma, delinear o seu escopo.

Somente em outubro de 2012 tal definição oficial foi obtida, por intermédio da aprovação da Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/66/290, a qual é baseada em três pontos principais: distingue segurança humana de responsabilidade de proteger; estabelece que cabe aos Estados a responsabilidade primária de proteger os seus cidadãos; e destaca o respeito pelos princípios da Carta da ONU, em especial, à soberania dos países.

Desde a década de 1990, o Brasil tem defendido nos fóruns multilaterais o nexo existente entre segurança e desenvolvimento, entendendo que as intervenções militares por si só não têm sido efetivas na solução dos conflitos e alertando para a necessidade das operações de paz da ONU atuarem também nos temas de desenvolvimento social.

A participação do Brasil na MINUSTAH foi desenhada a partir dessa ótica de que, para alcançar uma paz sustentável, seria necessário compreender a identidade do povo haitiano, suas raízes e história, bem como auxiliar no desenvolvimento das capacidades da população local para que pudessem reestruturar e fortalecer as suas instituições governamentais. O governo brasileiro investiu fortemente, além dos componentes militares, em projetos sociais que auxiliassem no desenvolvimento do país.

Em termos de ação externa do Brasil, o caso do Haiti é bastante ilustrativo, uma vez que o país claramente utiliza-se de componentes da segurança humana como parte da sua estratégia de atuação no campo da segurança internacional.

No que tange aos direitos humanos, o processo de redemocratização do país em meados dos anos oitenta e a elaboração de uma nova Constituição Federal em 1988 possibilitaram que o Brasil adotasse uma postura diplomática positiva frente ao tema, sendo atualmente signatário dos principais instrumentos regionais e mundiais.

Com relação especificamente à SH, embora desempenhe um papel proativo nos debates realizados no âmbito da AGNU, o país optou por não incorporar o referido conceito

aos seus discursos diplomáticos. Tal atitude aparenta um contrassenso, uma vez que a diplomacia brasileira defende expressamente a conexão entre segurança e desenvolvimento, bem como a proteção, promoção e respeito aos direitos humanos.

Em seu pronunciamento no *Debate Temático Informal sobre Segurança Humana*, realizado em 2008, o Brasil declarou que não há população que possa ter seus direitos assegurados sem a garantia de um ambiente seguro e que, tampouco, não há ambiente seguro sem que a população local tenha os seus direitos humanos assegurados. Tal declaração explicita que o Brasil está de acordo com a lógica da segurança humana, a qual estabelece que segurança depende de desenvolvimento econômico e social e vice-versa. O conceito de segurança humana, bem como o governo brasileiro, parte do pressuposto de que é necessário atacar as causas profundas da insegurança para garantir desenvolvimento e paz.

Adicionalmente, o governo brasileiro, ao justificar a sua participação no Haiti, ressaltou como principal motivação o princípio da não-indiferença frente ao sofrimento do povo haitiano. Além disso, as possíveis repercussões para a região como um todo caso a crise se agravasse, indo ao encontro de um dos principais preceitos da segurança humana, que trata justamente da profunda interconectividade existente hoje no mundo. O fluxo recente de imigrantes haitianos no Brasil confirma essa interconectividade.

Esta pesquisa objetivou, portanto, compreender o posicionamento, entre 1994 e 2014, do governo brasileiro sobre segurança humana, mais especificamente, as razões que motivaram o país a tratar o tema com tamanha cautela.

Para responder a tal questionamento, o primeiro capítulo foi dedicado a apresentar o significado de SH utilizado dentro e fora das Nações Unidas. Buscou-se apresentar algumas reflexões sobre a ampliação e aprofundamento da agenda de segurança internacional, com especial destaque para a interface existente entre os Estudos Críticos de Segurança e a segurança humana. O fato de vivermos em um mundo cada vez mais conectado, onde fenômenos como a fome, miséria, desigualdade social, desastres naturais, pandemias, conflitos intra-estatais, violência urbana, crimes transnacionais, dentre outros, fazem parte da realidade de uma grande parcela da população mundial e transbordam as fronteiras nacionais.

O segundo capítulo foi destinado a analisar a Política Externa Brasileira, a Política de Defesa Nacional, por serem as duas políticas públicas responsáveis pelo posicionamento e pela performance externa do país. A análise dos documentos e dos pronunciamentos do governo brasileiro possibilitou comprovar a utilização dos principais componentes da segurança humana no posicionamento oficial do país, muito embora o termo em si não seja utilizado.

Ainda no segundo capítulo, foi realizada uma apresentação sobre o Brasil e a segurança internacional, com especial destaque para a sua atuação no Haiti. Este é um tema prioritário para o governo brasileiro no que concerne às operações de paz, bem como do seu posicionamento, no âmbito da OEA, sobre segurança multidimensional e sobre direitos humanos.

A questão da "Responsabilidade de Proteger" foi abordada com o foco nos pronunciamentos oficiais do Brasil que se referem a tal conceito. Nota-se uma preocupação de que a R2P pudesse funcionar como uma nova roupagem ao direito de ingerência, conceito utilizado pela União Africana e, em 2004, enfatizado pelo então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim ao se referir à segurança humana. A alternativa ao conceito R2P apresentada pelo Brasil, intitulada "Responsabilidade ao Proteger", foi igualmente pesquisada para identificar os argumentos do país sobre essa questão.

O capítulo 3 apresenta como os principais órgãos da ONU funcionam em termos de composição e responsabilidades. Dado o foco dessa pesquisa ser sobre o posicionamento do governo brasileiro sobre segurança humana nas Nações Unidas, seria fundamental, portanto, compreender as dinâmicas e processos internos da Organização. Na sequência, foi feita uma análise dos posicionamentos adotados pelo Brasil no CSNU e na AGNU, principais órgãos em que são debatidas as questões de segurança e direitos humanos, tendo em vista que os assuntos ligados ao desenvolvimento são debatidos no âmbito do ECOSOC.

A pesquisa realizada para a elaboração dessa dissertação possibilitou compreender as principais razões que motivaram o governo brasileiro a não adotar a segurança humana em seu discurso diplomático, quais sejam: amplitude do conceito; centralidade do indivíduo nos temas ligados à segurança internacional; securitização das agendas do desenvolvimento e dos direitos humanos, com suas possíveis consequências em matéria de direito de ingerência.

Na medida em que ocorrer a securitização das agendas de desenvolvimento e de direitos humanos, a consequência principal seria a operacionalização de iniciativas relacionadas à SH por meio do CSNU. Tal desdobramento acarretaria em um fortalecimento do referido órgão, tão pouco democrático e do qual o Brasil não participa como membro permanente, causando, assim, um desequilíbrio institucional importante quando comparado aos outros órgãos responsáveis pelos temas de desenvolvimento e direitos humanos dentro da ONU, especialmente, a AGNU, o ECOSOC e o CDH, com importantes implicações nos processos de tomada de decisão da organização.

O governo brasileiro advoga que as instâncias e mecanismos instituídos para tratar das agendas de direitos humanos e de desenvolvimento devem ser fortalecidos, ao invés do

Conselho de Segurança assumir responsabilidades nessas áreas e desvirtuar-se da sua atividade-fim. A securitização dos temas de desenvolvimento e direitos humanos, por outro lado, reforça o argumento brasileiro de que o Conselho de Segurança deve ser reformado e ampliado, para refletir a nova realidade do século XXI.

No entanto, é possível constatar um contrassenso nesse posicionamento, uma vez que, por um lado, o Brasil se coloca contra a securitização dos temas ligados à agenda de desenvolvimento e de direitos humanos. Por outro lado, a diplomacia brasileira destaca a necessidade de se ter atualmente um enfoque mais abrangente para tratar da segurança e da paz internacionais, bem como de atuar nas causas dos conflitos.

A cautela do governo brasileiro quanto à SH se explica pelo fato de interpretar o conceito como demasiado difuso, podendo ser relacionado à R2P, uma vez que é dada centralidade ao indivíduo, o que poderia torná-lo passível de ser operacionalizado de formas que não necessariamente interessariam ao país.

A centralidade dada aos indivíduos no conceito de segurança humana é um ponto de grande sensibilidade para o Brasil, em função do entendimento de que medidas preventivas, leia-se, intervenções em assuntos domésticos dos países, poderiam ser justificadas em virtude da responsabilidade de proteger. O próprio princípio da não-interferência nos assuntos internos de outros países, expresso na Constituição Federal de 1988, corrobora com essa postura conservadora do governo brasileiro em relação à SH.

Cabe ressaltar que, embora a chancelaria brasileira reaja com preocupação sobre o indivíduo adquirir centralidade, juntamente com os Estados, no conceito de segurança humana, há um descompasso com relação à postura adotada frente aos direitos humanos. Sobretudo, isto se verifica considerando que o país é hoje signatário dos principais instrumentos, os quais pressupõem a centralidade do indivíduo.

Além disso, a resolução da AGNU de 2012 estabelece claramente a distinção entre SH e R2P, assim como define que não se trata de uma abordagem que visa substituir a segurança pautada pelos Estados, mas sim atuar de forma complementar.

Na visão da autora desta dissertação, o Brasil adota uma postura excessivamente cautelosa quando se trata de Segurança Humana, uma vez que houve, nos últimos anos, avanços importantes em relação à delimitação do seu escopo. Tais esclarecimentos deveriam ter sido suficientes, na minha opinião, para que fossem elucidadas as principais desconfiças do país sobre o tema. O Brasil poderia vir a ser, inclusive, um dos principais promotores mundiais dessa abordagem holística que concilia, em uma perspectiva integrada, os campos da segurança, do desenvolvimento e dos direitos humanos, em prol de uma paz duradoura.

REFERÊNCIAS

Fontes primárias:

BRASIL. Decreto nº 5484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.

BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional, 2012.

COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003. *Human Security Now*. New York: 2003. Disponível em: <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/com-seg-hum.pdf>>. Acesso em: 22/05/2015.

CORRÊA, L. F. S. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (20--). Paz e segurança internacionais. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=215&Itemid=435&lang=pt-BR>. Acesso em: 20/07/2015

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de política exterior do Brasil. Brasília, ano 21, n. 76, 1. semestre 1995. Disponível em: <https://cafemundorama.files.wordpress.com/2011/11/rpeb_76_jan_jun_1995.pdf>. Acesso em: 21/07/2015

MINISTÉRIO DA DEFESA. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Livro Branco de Defesa Nacional, 2013.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, JAPAN. *Diplomatic Bluebook 2014*. Apr. 2014.

NAÇÕES UNIDAS, 1945. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 22/05/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1948). Declaração universal dos direitos humanos. 10 de dezembro de 1948.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (2002). Declaração de Bridgetown: Abordagem multidimensional à segurança hemisférica. 2002. Disponível em: <<http://www.scm.oas.org/pdfs/2003/agres27p.PDF>>. Acesso em: 10/05/2015

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (2008). OEA/Ser.G CP/CSH-951/08 corr.1, 25 fev. 2008. Preparativos dos Estados membros para comemorar o Quinto Aniversário da Declaração sobre Segurança nas Américas. 25 fev. 2008. Washington, D.C.

ROUSSEFF, D. (2011). *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Disponível em:

<<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 5/03/2015

ROUSSEFF, D. (2014). *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 5/03/2015

SILVA, L. I. L. (2004). LIX Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas, 2004. In: CORRÊA, L. F. S. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

TARRAGÔ, P. (2008). Cartas. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/president/62/ThematicDebates/humansecurity/Brazil.pdf>> Acesso em: 14/09/2015

UNICEF. Carta das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10134.htm>. Acesso em: 8/2/2015

UNITED NATIONS (2005). A/RES/60/1, 24 oct. 2005. *2005 World Summit Outcome*. New York, 2005.

UNITED NATIONS (2010). S/PRST/2010/18, 23 sep. 2010. *Statement by the President of the Security Council*.

UNITED NATIONS. A/55/1. 30 aug. 2000. *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*.

UNITED NATIONS. A/59/2005. 21 mar. 2005. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*.

UNITED NATIONS. A/64/701, 8 mar. 2010. *Report of the Secretary-General on Human Security*.

UNITED NATIONS. A/66/551-S/2011/701, 11 nov. 2011. *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*.

UNITED NATIONS. A/66/763, 5 apr. 2012. *Report of the Secretary-General on Human Security*.

UNITED NATIONS. A/RES/64/291, 6 jul. 2010. *Resolution adopted by the General Assembly*.

UNITED NATIONS. A/RES/66/290, 25 oct. 2012. *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*.

UNITED NATIONS. S/RES/1542, 30 apr. 2004. *Resolution 1542 (2004)*.

UNDP. *Human Development Report: New Dimensions of Human Security*, New York: 1994. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf. Acesso em: 22/05/2015.

UNIÃO EUROPEIA. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010.

WORLD BANK (2011). *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, DC. 2011.

WORLD SUMMIT. *Documento final da Cúpula Mundial*, 2005. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>. Acesso em: 22/05/2015.

Presidência da República. Política de Defesa Nacional, Decreto, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm

Presidência da República. Política de Defesa Nacional, 2005. Publicado em anexo ao Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005.

Presidência da República. Estratégia Nacional de Defesa, 2008. Publicado em anexo ao Decreto n. 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

Fontes secundárias:

ALMEIDA, P. R. Bases conceituais de uma política externa nacional. In: MARTINS, E. C. R.; SARAIVA, M. G. (org.). *Brasil - União Europeia - América do Sul: Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

ALVES, J. R. C. A. *O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma*. Brasília: FUNAG, 2013.

AMARAL, A. B. *A guerra ao terror e a tríplice fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos*. 2008. 278 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

AMARAL, A., Jr. (2012). *Manual do candidato: noções de direito e direito internacional*. 4. ed. atual. Brasília: FUNAG, 2012.

AMORIM, C. L. N. (2004). “Segunda rodada de debates: conceitos de defesa e segurança, implicações para a ação externa e interna do Governo. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança”. [S.l.: s.n., 2004]. Disponível em: <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXIII%20CAD/Politica/Amorim%20-%20BR%20e%20os%20novos%20conceitos%20globais%20hemisf%C3%A9ricos%20de%20seguran%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 14/09/2015

AMORIM, C. L. N. (2005). *Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos*. Observatório Político Sul-Americano. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, mar. 2005.

AMORIM, C. L. N. (2009). O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, v. 18, n. 2, p. 67-75, 2009.

ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UNB/IPRI, 2002.

AZEVEDO, T. L. *A escola galesa de estudos críticos de segurança: segurança como emancipação*. 2009. 85f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UNESP, Unicamp, PUC-SP (“San Tiago Dantas”), São Paulo, 2009.

BALDWIN, D. A. The concept of security. *Review of international studies*, v. 23, n. 1, p. 5-26, 1997.

BELLAMY, A. J. The Responsibility to Protect: Five Years On. *Ethics & International Affairs*, v. 24, n. 2, p. 143-169, 2010.

BROWNING, C. S.; MCDONALD, M. The future of critical security studies: Ethics and the politics of security. *European Journal of International Relations*, v. 19, p. 235-255, 27 oct. 2011.

CHANDLER, David. The security-development nexus and the rise of ‘anti-foreign policy’. *Journal of International Relations and Development*, n. 10, p. 362-386, 2007.

DALBY, Simon. Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse. In: KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. (org.). *Critical security studies: Concepts and cases*. London: UCL Press, 1997. p. 3-31

DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS DE VIENA, 1993.

ESTARQUE, M. (2014). Dez anos de Minustah põem à prova modelo brasileiro de missão de paz. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/dez-anos-de-minustah-p%C3%B5em-%C3%A0-prova-modelo-brasileiro-de-miss%C3%A3o-de-paz/a-17684450>>. Acesso em: 14/06/2015

FERRERO-WALDNER, B. *Human rights, Security and Development in a Globalised World*. Speech at Women Building Peace Conference, Soroptimist International, Vienna. 8 jul. 2005.

FONSECA, G., Jr. (org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999*. Brasília: FUNAG, s.d.

GARCIA, E. V. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013.

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

HERMANN, B. *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility To Protect*. Ottawa, Canada: International Development Research Centre, 2001.

KAGAN, R. Power and Weakness. *Policy Review*, v. 113, n. 1, p. 10, jun.-jul. 2007.

KING, G.; CHRISTOPHER, J.L. M. Rethinking human security. *Political Science Quarterly*, v. 116, n. 4, 585-610, 2001.

KOTSOPOULOS, J. A Human Security Agenda for the EU?. EPC Issue Paper N.48, jun. 2006.

KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. (org.). *Critical security studies: Concepts and cases*. London: UCL Press, 1997.

LAMPREIA, L. F. (1998). A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Rev. Bras. Polít. Int.* v. 42, n. 2, p. 5-17, 1998.

LASMAR, J. M.; PAIXÃO E CASARÕES, G. S. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MATHIAS, S. K.; MEI, E. Fuerzas Armadas y Gobernabilidad en el Gobierno de Lula. In: In: ALDA, S.; SAINT-PIERRE, H. L. (coord.). *Gobernabilidad y democracia: defensa y transiciones de Brasil y España*. RIL Editores, 2012. p. 109-132.

MATHIAS, S. K.; PEPE, L. L. Segurança e democracia: a atuação do Brasil no Haiti. LASA'S XXVI INTERNATIONAL CONGRESS, 15-18 mar. 2006, San Juan. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias-lasamar06.pdf>>. Acesso em: 14/06/2015

MATIJASCIC, V. B. (org.). *Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates*. Coleção Paz, Defesa e Segurança Internacional. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

MENEZES, D. T. *O militar e o diplomata*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

PECEQUILO, C. S. *Manual do candidato: Política Internacional*. Brasília: FUNAG, 2012.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (org.). *Política externa brasileira: A política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PIOVESAN, F. (2012). Sistema interamericano de proteção de direitos humanos: impactos, desafios e perspectivas à luz da experiência brasileira. 2012.

PIOVESAN, F. (s.d.). Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF. S.d. Disponível em http://www.reid.org.br/arquivos/00000034-001_FlaviaPioveasn.pdf.

RODRIGUES, T. Segurança planetária, entre o climático e o humano. *Ecopolítica*, v. 3, p. 5-41, 2012.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. La construcción de la Defensa en el Brasil contemporáneo. In: ALDA, S.; SAINT-PIERRE, H. L. (coord.). *Gobernabilidad y democracia: defensa y transiciones de Brasil y España*. RIL Editores, 2012. p. 133-164.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas. *ARI*. n. 46, 12 mar. 2010.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? IN: *Relações Internacionais*, dezembro, 2014.

SARAIVA, M. G.; VALENÇA, M. M. A Política Externa Brasileira e sua Projeção Internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. *CEBRI Artigos*, v. 1, ano VII, 2012.

SARDENBERG, R. M. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013.

SEITENFUS, R. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SILVEIRA, C. *Derechos humanos y violencia en Río de Janeiro: ¿Para qué sirven los militares?*. Providencia, Santiago de Chile: RIL editores; São Paulo, Brasil: Editora UNESP; Madrid: Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, Universidad Nacional de Educación a Distancia; New York: Digitalia Inc., 2012.

SOARES, S. A. Las percepciones sobre amenazas y cooperación en las Políticas de Defensa de Argentina, Brasil y Chile en la década de 1990. In: ALDA, S.; SAINT-PIERRE, H. L. (coord.). *Gobernabilidad y democracia: defensa y transiciones de Brasil y España*. RIL Editores, 2012. p. 221-242.

SORJ, B. Segurança, segurança humana e América Latina. *Sur, Rev. int. direitos humanos.*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 40-59, Dez. 2005

ULLMAN, R. H. Redefining security. *International security*, v. 8, n. 1, p. 129-153, 1983.

UZIEL, E. *Conselho de segurança, as operações e manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2010.

VALLER FILHO, W. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

VENTURA, D.; SERRA, R. O. O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: de Maria da Penha à Belo Monte. In: SILVA FILHO, J. C. M.; TORELLY, M. (org.). *Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Forum, 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. IN: *Contexto Internacional* – vol. 29, no. 2, jul/dez, 2007.

VIOTTTI, M. L. R. et al. (org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011*. Brasília: FUNAG, 2014.

WALKER, R. B. J. The subject of security. KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. (org.). *Critical security studies: Concepts and cases*. London: UCL Press, 1997. p. 61-82.

Entrevistas realizadas:

Ministério das Relações Exteriores:

SALDANHA, Pedro. Chefe da Divisão de Direitos Humanos. Entrevista concedida a Mariana Miranda Freire Rondon. Brasília, 15 janeiro. 2015.

VIEGAS, Marcelo. Chefe da Divisão das Nações Unidas. Entrevista concedida a Mariana Miranda Freire Rondon. Brasília, 15 janeiro 2015.

Ministério da Defesa:

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Assessor Especial e Diretor do Instituto Pandiá Calógeras. Entrevista concedida a Mariana Miranda Freire Rondon. Brasília, 15 janeiro 2015.