

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

LETÍCIA RIZZOTTI LIMA

Moralidade e pragmatismo: os elos de legitimidade entre proteção e democracia no
humanitarismo multidimensional das Nações Unidas

São Paulo
2020

LETÍCIA RIZZOTTI LIMA

Moralidade e pragmatismo: os elos de legitimidade entre proteção e democracia no
humanitarismo multidimensional das Nações Unidas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Paz, Resolução de Conflitos e Gerenciamento de Crises”.
Orientador: Luís Alexandre Fuccille.

São Paulo
2020

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

L732 Lima, Letícia Rizzotti.
Moralidade e pragmatismo : os elos de legitimidade entre
proteção e democracia no humanitarismo multidimensional das
Nações Unidas / Letícia Rizzotti Lima. – São Paulo, 2020.
180 f. : 30 cm.

Orientador: Luís Alexandre Fuccille.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2020.

1. Intervenção humanitária. 2. Construção da paz. 3. Nações
Unidas. 4. Forças de Paz. I. Título.

CDD 341.584

LETÍCIA RIZZOTTI LIMA

Moralidade e pragmatismo: os elos de legitimidade entre proteção e democracia no
humanitarismo multidimensional das Nações Unidas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Paz, Resolução de Conflitos e Gerenciamento de Crises”.
Orientador: Luís Alexandre Fuccille.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Daniel Campos de Carvalho (Universidade Federal de São Paulo)

São Paulo, 30 de junho de 2020.

Às minhas avós Josina e Auria,
que acreditaram na educação para transformar vidas.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de um intenso processo de pesquisa viabilizado por muitos meios. Os agradecimentos aqui expostos são uma fração do devido às pessoas e instituições que tornaram isso possível, e as incorreções aqui contidas são de absoluta responsabilidade minha. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo apoio financeiro concedido no país (processo nº 2018/00460-5) e no exterior (processo nº 2018/26430-5). Este financiamento foi fundamental para a realização do trabalho de forma independente e rigorosa, provando mais uma vez a relevância do pilar público de suporte à pesquisa.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre Fuccille pela compreensão, paciência e confiança ao longo desta jornada, que demandou esforços de nós dois. À banca composta por Prof. Dr. Samuel Alves Soares e Prof. Dr. Daniel Campos de Carvalho, pelos valorosos comentários no exame de qualificação, que auxiliaram na construção do trabalho final. Esta configuração de banca representa duas pontas da minha formação, e neste sentido não poderia ser mais gratificante. Todo o respaldo do PPGRI San Tiago Dantas e, claro, das pessoas que ali estão foi de enorme hospitalidade e abriu oportunidades formativas e de convivência enriquecedoras. Este novo espaço não teria sido tão bem aproveitado se não fossem as experiências prévias no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) que me ensinaram não apenas a base intelectual, mas também o compromisso incondicional com a construção da universidade pública e com a excelência profissional. Agradeço pelo incentivo, generosidade, auxílio intelectual e pessoal e paciência imensuráveis, sem os quais eu dificilmente teria qualquer tipo de mérito, e que, com certeza, estão marcados em mim como exemplo exímio da prática acadêmica.

Tantas outras pessoas fizeram parte deste caminho, com grande cumplicidade dentro e fora dos bancos universitários. Ao Pedro Mota por dividir a vida tão generosamente comigo, compartilhando anseios e sonhos, de forma inspiradora todos os dias. Aos queridos amigos que ganhei durante o mestrado e tornaram todas as dificuldades e realizações mais prazerosas e leves, Leonardo Dias, Mariana Couto, Gabriela Freitas, João Victor Motta, Artur Bertolucci, Lucas Oliveira, Thaianne Mendonça, Letícia Ferreira, e Jorge Rodrigues. Além dos que conheci nestes últimos anos, Emerson Junqueira, Clarissa Forner e Marcela Franzoni fazem parte da caminhada desde a graduação e provam que caminhos se cruzam para a felicidade das experiências;

Marcela foi ainda, pela coincidência dos tempos de pesquisa, companheira da vivência nos Estados Unidos, afirmando de novo a importância das amizades que se prolongam no tempo e no espaço. Também preciso reconhecer Nathália Napolitano, Gabriela Duarte, Odara Andrade e Daniel Almeida que estão comigo desde antes, nas melhores e piores situações, quando estávamos perto e muito distante, provando que laços verdadeiros não se desfazem levemente. A todos vocês pela amizade incondicional e que será levada para sempre; apesar das minhas graves falhas com todos ao longo dos caminhos.

No breve tempo que passei em Nova York para cumprir com a coleta de material empírico da pesquisa, algumas pessoas foram imprescindíveis para viabilizar todas as atividades e ter suporte para tanto. De modo geral, os funcionários da Fordham Law School e dos New York United Nations Archives foram essenciais para me guiar no cotidiano da pesquisa, agradeço também aos diplomatas da Missão Permanente do Brasil nas Nações Unidas. Além disso, teria sido muito mais extenuante e difícil estar lá se não fosse a acolhida de Ana Carolina Rizzotti, Mark Lund e Narue Shiki. Obrigada pelo apoio e hospitalidade. No contexto do apoio para realizar as etapas de pesquisa, aqui no Brasil, Isabela Silvestre, Giovana Vieira e Oliveira, foram fundamentais no corpo do San Tiago Dantas.

Finalmente, agradeço aos meus pais, que me cunharam no compromisso sócio-político da universidade pública e por sempre me ensinarem as responsabilidades a partir dessa escolha. E em nomes de todos meus familiares mais presentes, a minha tia Maria Antonieta e tio Danny que me receberam em terras paulistas para iniciar a graduação com todo o apoio e carinho possíveis e um tanto a mais, e sempre foram constantes com a calorosa acolhida.

A vida nos entrega momentos de sorte, e eu sou nada além de privilegiada de ter tido meu caminho cruzado por todos aqui citados e de tantos outros lembrados, que tornaram esta jornada muito menos solitária.

Así continuaron viviendo en una realidad escurridiza momentáneamente capturada por las palabras, pero que había de fugarse sin remedio cuando olvidaran los valores de la letra escrita. (GARCÍA MÁRQUES, 2017, p. 56).

RESUMO

A trajetória do humanitarismo no pós-Guerra Fria é marcada por narrativas de direitos humanos – galgadas no espírito cosmopolita vigente nos anos 1990. Este cenário implicou na elaboração de instrumentos intervencionistas que tinham por mote central a primazia da proteção de civis. Assim, as perspectivas de legitimidade do sistema de segurança coletiva – concentrado na figura do Conselho de Segurança – foram atreladas à sua capacidade de cumprir com a eficácia de objetivos de proteção arguidos como um conjunto de princípios próprio da governança global contemporânea. Neste bojo, a inauguração das operações de paz multilaterais e do princípio de Responsabilidade de Proteger (*R2P*) construiu uma cultura de práticas globais securitárias, atreladas à teleologia protetiva. A preconização de estruturas de reconstrução democrática passou a permear transversalmente os esforços das Nações Unidas, imbuída de um senso de realização protetiva na garantia de direitos políticos, bem como de estabilização social. Deste modo, o objetivo principal deste trabalho é a compreensão do postulado democrático nos processos de *peacebuilding* realizados pelas Nações Unidas, e sua conseqüente transformação no entendimento das doutrinas de intervenção humanitária, em vetores conexos de reforma entre os instrumentos intervencionistas e as interpretações de condicionantes da estabilização. Foram, assim, discutidos fundamentos do contexto institucional das Nações Unidas que possibilitaram a conjunção axiológica em pauta; as lentes teóricas e os instrumentos basilares que traçaram as transformações mais relevantes do humanitarismo contemporâneo neste recorte. Resoluções do CSNU e fontes documentais do Secretariado foram analisadas na busca das coordenadas sobre os postulados de democracia e verificaram a existência de três chaves centrais. Ademais, foi explicitada a colocação destes alicerces em um verniz tecnocrata, arrefecendo disputas políticas sobre os significados da democracia na comunidade internacional. Por fim, a síntese conceitual sobre o humanitarismo protetivo foi explorada com o intuito de explanar a dinâmica dialógica entre as narrativas protetivas morais e a baixa capacidade do engajamento em concretizar objetivos emancipatórios; gerando a figura binomial entre proteção e estabilização.

Palavras-chave: Humanitarismo. Responsabilidade de Proteger. Cosmopolitismo. Proteção. Democracia. Legitimidade Internacional. Operações de Paz. ONU.

ABSTRACT

The trajectory of humanitarianism in the post-Cold War era is noticeable by narratives of human rights - built on the cosmopolitan spirit prevailing in the 1990s. This scenario implied the elaboration of interventionist instruments which the central motto was the primacy of civilians protection. Hence, the prospects for the legitimacy in the collective security system - centered on the Security Council - were linked to its ability to comply with the effectiveness of protection objectives as a set of principles emblematic of contemporary global governance. In this context, the inauguration of multilateral peace operations and the principle of Responsibility to Protect (R2P) have built practices on global security cultures, linked to protective teleology. The promotion of democratic reconstruction structures have been part of the United Nations' efforts across the board, imbricated with a sense of protective realization in guaranteeing political rights, as well as social stabilization. In this way, the main objective of this work is the understanding of the democratic postulate in UN's peacebuilding processes, and its consequent transformation in the understanding of the doctrines of humanitarian intervention, in related vectors of reform between the interventionist instruments and the interpretations of conditioning factors for stabilization. Therefore, were here discussed foundations on UN's institutional context, which enabled the axiological conjunction on this matter; the theoretical lenses and the basic instruments that traced the most relevant transformations of contemporary humanitarianism. UNSC resolutions and documentary sources from the Secretariat were analyzed in the search for coordinates on democracy postulates and were verified the existence of three central keys. In addition, the placement of these foundations in a technocratic veneer was made explicit, demobilizing political disputes over the meanings of democracy in the international community. Finally, the conceptual synthesis of protective humanitarianism was explored in order to explain the dialogical dynamics between the moral protective narratives and the low capacity of the engagement to achieve emancipatory objectives; generating the binomial figure between protection and stabilization.

Key-words: Humanitarianism. Responsibility to Protect. Cosmopolitanism. Protection. Democracy. International Legitimacy. Peace Operations. UN.

RESUMEN

La trayectoria del humanitarismo en la post Guerra Fría está marcada por narrativas de derechos humanos inspiradas en el espíritu cosmopolita vigente en los años noventa. Este escenario influyó en la elaboración de instrumentos intervencionistas que tenían como objetivo central la primacía de la protección de civiles. Así, las perspectivas de legitimidad del sistema de seguridad colectiva – centrado en la figura del Consejo de Seguridad – fueron conectadas con su capacidad de cumplir con la eficacia de objetivos de protección, caracterizados como un conjunto de principios propios de la gobernanza global contemporánea. La inauguración de las operaciones de paz multilaterales y del principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P) construyó una cultura de prácticas globales de seguridad, ligadas a la teleología protectora. La preconización de estructuras de reconstrucción democrática pasó a permear transversalmente los esfuerzos de las Naciones Unidas, imbuida de un sentido de realización protectora en la garantía de derechos políticos, así como de estabilización social. El objetivo principal de este trabajo es la comprensión del postulado democrático en los procesos de *peacebuilding* realizados por las Naciones Unidas, y su consecuente transformación en el entendimiento de las doctrinas de intervención humanitaria y en vectores conexos de reforma entre los instrumentos intervencionistas y las interpretaciones de condicionantes de estabilización. Asimismo, se discuten los fundamentos del contexto institucional de las Naciones Unidas que posibilitaron la conjunción axiológica en cuestión; las lentes teóricas y los instrumentos basilares que proyectaron las transformaciones más relevantes del humanitarismo contemporáneo en este tema. Se analizan resoluciones del CSNU y fuentes documentales del Secretariado en la búsqueda de las coordenadas sobre los postulados de democracia, y se verifica la existencia de tres claves centrales. Además, se explica la colocación de estos cimientos en un barniz tecnócrata, refrescando disputas políticas sobre los significados de la democracia en la comunidad internacional. Finalmente, se explora la síntesis conceptual sobre el humanitarismo protector con la intención de explanar la dinámica dialógica entre las narrativas protectoras morales y la baja capacidad del compromiso en concretar objetivos emancipatorios, lo que genera el binomio entre protección y estabilización.

Palabras clave: Humanitarismo. Responsabilidad de Proteger. Cosmopolitismo. Protección. Democracia. Legitimidad Internacional. Operaciones de Paz. ONU.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sumarização de ocorrências das categorias definidas nas resoluções do CSNU entre 1995 e 2019.....	85
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
<i>DPKO</i>	<i>Department of Peacekeeping Operations</i>
<i>DPA</i>	<i>Department of Political Affairs</i>
<i>DPO</i>	<i>Department of Peace Operations</i>
<i>DPPA</i>	<i>Department of Political and Peacebuilding Affairs</i>
<i>ICISS</i>	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<i>R2P</i>	Responsabilidade de Proteger

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	FUNDAMENTOS PRINCÍPIOLÓGICOS DE ANÁLISE.....	21
2.1	Baliza axiológica no Sistema das Nações Unidas.....	22
2.1.1	Fronteiras da legitimidade internacional.....	32
2.2	Reinterpretação de práticas securitárias do humanitarismo: o elo entre novas guerras, segurança humana e proteção de civis.....	38
3	TRAJETÓRIA NORMATIVA DO CAMPO HUMANITÁRIO: DIRETRIZES E INSTITUTOS INTERVENCIONISTAS.....	55
3.1	Reinvenção do humanitarismo nas Nações Unidas.....	56
3.2	A formulação do princípio de Responsabilidade de Proteger.....	63
4	POLÍTICA E TECNICIDADE DOS POSTULADOS DE RECONSTRUÇÃO EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU.....	78
4.1	Em busca de categorias democráticas.....	79
4.1.1	Resoluções emitidas: uso formal do léxico democrático.....	82
4.2	Documentos do secretariado: articulação do ferramental burocrático.....	91
4.2.1	Boutros Ghali: inauguração de instrumentos.....	92
4.2.2	Kofi Annan: ajustes, técnicas e estreitos consensos políticos.....	101
4.3	Tendências reformistas: análise de entrevistas.....	113
4.3.1	António Guterres: tendências da nova reforma institucional.....	114
5	HUMANITARISMO PROTETIVO: TRÊS ATOS DO ENGAJAMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS.....	124
5.1	Moralidade do indivíduo: a lógica cosmopolita para a governança.....	125
5.1.1	Um imperativo emergente? O debate sobre a legitimação democrática.....	129
5.2	Coordenadas para definição institucional: entre a narrativa moralizante e o pragmatismo.....	136
5.3	O binômio proteção/estabilização na operacionalidade intervencionista.....	146

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	154
	REFERÊNCIAS.....	159
	APÊNDICE A – FÓRMULAS DE IDENTIFICAÇÃO, SELEÇÃO E CONTAGEM DOS DADOS DA BASE DE DADOS GERADA NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS.....	178
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS REALIZADAS NO PERÍODO DE ESTÁGIO DE PESQUISA NO EXTERIOR.....	179

1 INTRODUÇÃO

A ascensão do humanitarismo como braço central da promoção de direitos humanos é um dos mais significativos fenômenos das últimas três décadas. Com o intuito de perceber o processo transformativo deste setor no escopo da governança, a definição de humanitarismo neste trabalho se refere aos instrumentos de intervenção estatal; contidos por limites normativos vinculantes – neste caso, no rol em vigor na Organização das Nações Unidas (ONU) –; e materializado em práticas securitárias, que contêm sentidos interpretativos sobre normas e padrões de determinada autoridade política (KALDOR, 2018). A atenção a este recorte temporal no pós-bipolaridade situa-se pela inauguração institucional de uma nova fase das intervenções onusianas no início dos anos 1990 (DUFFIELD, 2001) chamada institucionalmente por operações multidimensionais. Este momento foi inaugurado nas Nações Unidas pelo documento “Uma Agenda para a Paz” (1992), que tipifica respostas institucionais às beligerâncias contemporâneas.

A partir deste marco, é possível identificar a evolução no tempo entre as intervenções humanitárias até o princípio da Responsabilidade de Proteger (na sigla em inglês, *R2P*), contando com ajustes interpretativos dos postulados intervencionistas. Fundamentalmente, a engenharia retórica desta abordagem formou-se pela noção de limitação da soberania estatal, em prol da segurança dos indivíduos e das populações; agremiada no conceito de “segurança humana” (ROZNAI, 2014). Houve, assim, uma mudança sobre o entendimento do que seria o papel da ONU, bem como do restante da comunidade internacional, em contextos de escalada de conflitos, majoritariamente marcados por ataques às populações civis (KALDOR, 2012). A transformação de como as doutrinas foram construídas e aplicadas se deveu à expressão de uma teleologia, que passou a privilegiar aspectos sedimentados sobre a proteção de direitos humanos; e apoiou-se na autoridade do Conselho de Segurança para criar uma tutela de condução humanitária (ORFORD, 2003; 2011).

Neste sentido, a interpretação sobre o dever de proteger implicou em dois desenvolvimentos centrais na estruturação do humanitarismo da ONU: a integração do princípio protetivo, que alargou o uso da força nas operações e inspirou a noção sobre uma responsabilidade de proteger as populações; e a construção de um arcabouço de práticas ligadas à reconstrução, partindo da perspectiva de que a implantação de

estruturas básicas promoveria a estabilização duradoura das localidades e restringiria o retorno aos combates armados.

Esta conjunção conduziu a axiologia das práticas de segurança com equipes multidimensionais ao seu atrelamento à formulação de espaços institucionais de representação democrática formal e reconstrução econômica fundada nos parâmetros internacionais de mensuração financeira. A este pacote, a literatura colocou o nome de “paz liberal” (BARNETT et al, 2007; KALDOR, 2018). A caracterização dos componentes desta prescrição já foi bastante avaliada pela produção acadêmica e refletida sobre sua capacidade concreta de gerar dividendos locais para paz (BARNETT et al, 2007; KALDOR, 2018; RICHMOND, 2014). Entretanto, há poucas iniciativas publicadas sobre o mapeamento institucional dos postulados de engajamento onusiano na intersecção entre o envio de operações de paz e previsões de reconstrução; pela atenção ao nexos proclamado pela Organização entre prevenção e reconstrução (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992; ICISS, 2001).

Assim, a busca pela cartografia dos parâmetros de democratização em contextos de pós-conflito, levando em conta diferentes princípios intervencionistas ao longo das três últimas décadas, permite perceber sentidos centrais na construção de narrativas das atividades da ONU, por ser pedra de toque entre a missão estabilizadora da violência e a promoção de direitos humanos. Deste modo, o objeto proposto nesta pesquisa se circunscreve à análise dos elementos constitutivos da democracia, presentes nas doutrinas intervencionistas como condicionantes das práticas de engajamento das Nações Unidas, desde o paradigma humanitário dos anos 1990 até o princípio de Responsabilidade de Proteger já neste século. Sendo, então, o objetivo principal deste trabalho a compreensão do postulado democrático nos processos de *peacebuilding* realizados pelas Nações Unidas, e sua consequente transformação no entendimento das doutrinas de intervenção em contextos de conflito, a partir de eixos combinados de reforma entre os instrumentos intervencionistas e as interpretações de condicionantes da estabilização.

Nesse sentido, a reflexão sobre o referido objetivo principal de entendimento da incorporação de uma “imperatividade democrática” (BOUTROS-GHALI, 1995) no bojo do humanitarismo contemporâneo contempla aspectos perenes sobre os entraves políticos e normativos deste campo até o momento presente. A estrutura da pesquisa vislumbra a interposição do andamento institucional, bem como político-jurídico,

no campo humanitário, ao embate conceitual de tópicos reiteradamente correntes: a legitimidade e legalidade do uso da força no sistema internacional para fins humanitários; e a democracia como indicador de estabilidade soberana, bem como elemento central do arcabouço principiológico.

É preciso pontuar, assim, que a atenção ao tema está circunscrita ao seu desenvolvimento institucionalizado discursivamente, congregado no espaço da *global polity* (ADAMSON, 2016). Isto quer dizer que a busca pelo mapa das práticas onusianas de reconstrução política, em contextos de pós-conflito, nesta pesquisa não se situa na especificidade de algum comportamento particular de algum Estado ou agente individual, mas sim privilegia o andamento retórico de sua incorporação enquanto valor da política global. Portanto, o debate exposto aqui articula elementos de prerrogativa moral e narrativa, presentes na interação institucionalizada das Nações Unidas, para a definição de seu ferramental no engajamento intervencionista das últimas três décadas.

Sendo assim, foi necessário compilar um vetor teórico que analisasse em nível sistêmico a preconização da proteção das pessoas no espaço global, e refletisse sobre o papel das democracias na governança, a fim de adiantar pressupostos axiológicos que embasam os argumentos de dever moral da comunidade internacional. Nesta linha, a explanação geral do cosmopolitismo como um movimento teoricamente fundado e institucionalmente articulado permitiu a reconstrução conceitual de um processo transformativo na arena global, que passou a preconizar a expansão e garantia dos direitos humanos como parte da teleologia presente nos mecanismos de conformação internacionais. Portanto, o destaque ao “cosmopolitismo jurídico”, enquanto um entendimento sobre a necessidade de adensar e universalizar os expedientes protetivos (BENHABIB, 2008), é fundamental para compreender a aquiescência gradual e normativa da narrativa sobre o dever moral de proteção. A ênfase a esta linhagem não significa assumir suas respostas como inerentemente verdadeiras na realidade concreta, mas sim examina os componentes de incorporação, nele presentes, de uma retórica amplamente referenciada e de força galvanizadora na edificação de justificativas que pretendem legitimar construções recentes do humanitarismo.

Um segundo passo na formação deste quadro é a sistematização de fontes documentais que revelam o andamento institucional dos eixos aqui privilegiados: a proteção como objetivo fim, e a ampliação dos meios para levar a cabo intervenções

com o uso da força e equipes multidimensionais, como pontos de partida de debates nas Nações Unidas sobre os limites e a função da atuação internacional. Assim, os entendimentos implicados nos princípios intervencionistas desenham disputas de significado sobre os mecanismos internacionais e auxiliam na percepção da conformidade legitimada das inovações feitas nos últimos 30 anos. Logo, o desenrolar de diretrizes entre as intervenções noventistas, o princípio de *R2P* e a consolidação militarizada das missões de paz permitem identificar a aquiescência de balizas de operacionalização e as fraturas de legitimidade sobre a autoridade do CSNU para autorizar incursões; tanto quanto revelam denominadores consensuais sobre as atividades realizadas. É preciso reiterar que o formato desta discussão não pretende vislumbrar a efetividade das operações em campo e seus resultados na realidade sócio-política dos lugares alvo destas ações, mas sim atenta para a incorporação dos princípios protetivos na institucionalidade das Nações Unidas – por esta razão não se faz o uso de análises aprofundadas de casos específico, mas sim do impacto de episódios pontuais na discussão interna às Nações Unidas.

Neste sentido, uma terceira fase deste cartograma é pontuar as linhas definidoras das diretrizes formadas na condução de práticas securitárias. Entre a expressão de molduras principiológicas e a viabilização de instrumentos concretos, existe um lapso sobre a capacidade institucional da ONU – enquanto organização interestatal – de arregimentar consensos de definições basilares para a formação de um aparato tão múltiplo e extenso quanto às operações de paz multidimensionais exigem. Deste modo, a procura por uma definição institucional sobre democracia nos contextos de pós-conflito ilustra os ajustes entre os elos de prevenção e reconstrução, contenção da violência e promoção de direitos.

Estes três eixos costuram a discussão aqui pontuada com o intuito de arguir que a consolidação dos princípios de proteção da dignidade humana transformou a concertação da segurança internacional do sistema ONU, criando práticas de segurança (KALDOR, 2018) por meio de narrativas de autoridade política e instrumentalização de expedientes do direito internacional (ORFORD, 2011). Neste processo, as perspectivas sobre a implementação da democracia em contextos de pós-conflito foram limitadas em seu potencial emancipatório (MARKS, 2003) e limitadas a expedientes tecnocratas, como forma de executar uma agenda estabilizadora, conciliadora e securitária, contudo ainda vinculada à carga de princípios protetivos e morais. Este

argumento central expõe um inacabado processo de sedimentação da discussão de direitos humanos no sistema internacional no setor mais clássico dos debates de segurança: o uso da força. Neste sentido, o humanitarismo inaugurado nos anos 1990 – com características peculiares a serem expostas ao longo deste trabalho – congrega factualmente os vetores mais pujantes das transformações que serão aqui abordadas.

Com isto em tela, defende-se aqui a formação de um humanitarismo protetivo ao longo deste período, com uma dinâmica dialógica entre o ímpeto protetivo e o pragmatismo estabilizante. De modo sucinto, esta síntese conceitual é entendida como a congregação do elemento moral à transformação interpretativa das ameaças de segurança, unidos pela atomização dos objetos referentes na figura dos indivíduos, criando o *momentum* para a execução de práticas que tanto arregimentam a retórica protetiva cosmopolita, quanto apresentam resultados limitados por suas capacidades políticas e materiais. Esta figura é amplamente vinculada aos parâmetros de legitimidade internacional por pautar linhas sobre a conformidade dos agentes a princípios e institucionalidades sem que haja uma autoridade supranacional hierárquica absoluta. Com efeito, as fronteiras da legitimidade internacional apontam para os termos substantivos e procedimentais e circunscrevem um espaço de disputa normativa (CLARK, 2005) e refletem a aquiescência ideacional.

A partir deste panorama inicial, este trabalho discute a condução destes componentes, estruturada nos três momentos aqui mencionados. A seção inicial dedica-se, portanto, à reconstrução conceitual da evolução histórica, enquanto fundamentos principiológicos de análise (2), expondo a carga axiológica do cosmopolitismo imbuído nas narrativas de intervenção humanitária, herdadas da construção institucional sobre direitos humanos nas Nações Unidas (2.1). A arregimentação das fronteiras conceituais da legitimidade internacional neste tema (2.1.1), coloca uma passagem para o entendimento dos expedientes normativos para entendimentos transformados. Inicia-se, assim, o estabelecimento de coordenadas para o nexos formado entre os princípios intervencionistas e a operacionalização de práticas securitárias. Estas interpretações compõem o quadro de articulação sobre fundamentos protetivos na contenção de conflitos e instituição de *peacebuilding*, no contexto das “novas guerras”, com a inauguração das noções de “segurança humana” e “proteção de civis” (2.2).

O segundo momento de avaliação enfoca os documentos que modularam as diretrizes da moldura de intervenções nos últimos trinta anos (3), primeiro no

arcabouço em curso a partir da década de 1990, sob a alcunha das intervenções humanitárias (3.1), e depois sob a perspectiva do princípio de Responsabilidade de Proteger já nos anos 2000 (3.2). Nestas publicações os nexos entre o esteio de princípios e a aspiração de implantar modelos de instituições nacionais destacam uma lógica causal entre a construção de infraestrutura socioeconômica e a contenção da violência aberta. Assim, a narrativa articulada para legitimar a implementação desta agenda pela ONU está contida na defesa de princípios cosmopolitas protetivos como exercício parte da própria identidade das Nações Unidas.

Para compor o terceiro passo desta estrutura, três ramos de dados empíricos e descritivos constroem a tradução da interpretação doutrinária para o desenvolvimento político das ações e seus entraves, revelando o embate entre o dissenso político e o verniz técnico do ferramental onusiano (4). O primeiro elemento desta composição é a designação categorias da reconstrução política nos mandatos iniciais de missões de paz, a partir da sistematização manual de uma base que elenca os primeiros mandatos de operações coordenadas pelo então *Department of Peacekeeping Operations (DPKO)* e *Department of Political Affairs (DPA)* desde os anos 1990 até as missões ainda em curso em janeiro de 2019. Esta primeira composição contém as especificações de cada mandato arrolado sobre a consideração do contexto como ameaça à paz e à segurança internacional, sobre a fundamentação no capítulo VII e sobre o texto de previsões para reconstrução política (4.1). Este procedimento foi seguido da análise de conteúdo (BARDIN, 2011) das resoluções do CSNU que autorizam operações de paz, com atenção aos itens de sentido definidos pela formação da primeira base; isto foi possível a partir de uma ferramenta das Nações Unidas que gerou resultados sobre o uso das categorias elencadas (4.1.1). Estes dados revelam a prevalência do vocabulário sobre proteção aliado aos signos da reconstrução. De modo restrito, os elementos de democracia são executados em três chaves: i) formulação de instituições governamentais, com vistas à responsividade popular, especialmente os setores de justiça; ii) promoção dos direitos humanos; iii) e realização formal de eleições livres e justas. O segundo vetor (seção 4.2) adiciona à evolução numérica dos postulados de proteção e reconstrução em missões de paz, com base na pesquisa de documentos institucionais nos arquivos das Nações Unidas, restritas ao *DPKO* e o *DPA*. Em razão da política de confidencialidade e acesso documental da Organização, não foi possível esgotar os documentos dos anos 1990 até o tempo presente, sendo

viável apenas o recolhimento documental dos mandatos de Boutros-Ghali (4.2.1) e de Kofi Annan (4.2.2). Por este motivo, não se aplicou a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) neste conjunto de fontes. Entretanto a seleção destes papéis foi realizada sistematicamente, a fim de estruturar uma análise documental ampla. O terceiro e último momento deste eixo completa a averiguação dos debates de operacionalização, com componentes gerais do estado da arte das discussões intrainstitucionais, com entrevistas semiestruturadas realizadas na Sede das Nações Unidas em Nova York (4.3).

Por fim, o último capítulo do presente trabalho emula este tríptico quadro analítico com a costura de elementos essenciais para a reflexão de uma pretensa promoção democrática como instrumento internacional de estabilização da violência e seus entraves atuais (5). Neste sentido, a explanação de pressupostos cosmopolitas sobre a moralidade dos indivíduos (5.1) permite delinear o ensaio sobre uma suposta imperatividade emergente da governança democrática (FRANCK, 1992) (5.1.1), fundada na prerrogativa de legitimação da proteção internacional das pessoas, com tons de moralidade fundamentais para a expansão protetiva do humanitarismo. A retomada sobre os aspectos institucionais da formulação de práticas (5.2) auxilia na percepção de um difícil processo de consolidação no bojo da Organização, e revela os limites concretos do direcionamento da burocracia para o sentido tecnicista da implementação de estruturas complexas e politicamente controversas. Derradeiramente, completa-se este mapeamento pela sumarização do binômio proteção/estabilização como síntese da evolução normativa do humanitarismo protetivo (5.3), em atenção aos desenvolvimentos materiais desta dinâmica dialógica.

Ao fim e ao cabo, este esforço em pontuar as condições em que a trajetória do humanitarismo contemporâneo se desenrolou – a partir da carga axiológica de proteção humana – fornece um cartograma elementar para a avaliação dos vetores de legitimidade humanitários, bem como para a percepção dos limites concretos do desenvolvimento de narrativas protetivas e práticas estabilizadoras.

2 FUNDAMENTOS PRINCIPOLÓGICOS DE ANÁLISE

O humanitarismo como campo de ação tem um longo histórico da arena internacional vinculados a organismos de ajuda emergencial e guiados por princípios sacralizados pela moldura tradicional de *peacekeeping* das Nações Unidas sobre o consentimento dos beligerantes para a ação externa em campo, imparcialidade e equivalência de tratamento das partes pelos agentes humanitários e o não uso da força por tropas internacionais (KENKEL, 2013). Neste sentido, vale diferenciar de antemão o expediente da intervenção humanitária das ações de assistência humanitária: a primeira detém a natureza amplamente estatal, marcado pelo envolvimento de um Estado estrangeiro no território, sob a justificativa de proteção dos direitos humanos; a segunda é ligada ao provimento de recursos de alívio para populações afetadas por violência ou desastre, envolvendo organizações transnacionais e não governamentais (ÁVILA, ROCHA, 2018).

Assim, o conceito de humanitarismo aqui trabalhado é circunscrito aos instrumentos de intervenção estatal; delimitados por uma moldura normativa vinculante; e inseridos em uma cultura de segurança composta por práticas dotadas de significados que expressam normas e padrões interpretativos de determinada autoridade política (KALDOR, 2018).

A prática interveniente do pós-Guerra Fria passou a congrega perspectivas interligadas de contenção emergencial, desenvolvimento, resolução de conflitos e reconstrução social com relações causais entre si (DUFFIELD, 2001), formando setores de atuação pautados em novas noções interpretativas das características dos conflitos – entendendo suas peculiaridades no processo de aprofundamento da globalização (KALDOR, 2012) – e engajado em um movimento normativo sobre a ampliação da promoção de direitos humanos (KENNEDY, 2004). Deste modo, o elo construído para a reconstrução política balizada por especificidades da governança global abrange dois flancos principais no regime da segurança internacional das Nações Unidas: a regulamentação do uso internacional da força e a promoção de direitos humanos.

Com isso, as prescrições sobre a reconstrução política sob a égide de supostos preceitos de democracia ganharam um espaço até então inédito nesta seara (PIPPAN, 2010; SEAMAN, 2014). Por esta ligação, a percepção dos postulados cosmopolitas durante os anos 1990 se faz necessária para as formulações e desenvolveres

da atuação global no espaço das intervenções humanitárias e sua robustez quanto aos objetivos de formulação de estruturas democráticas. Também devido à relativa novidade destes processos, o entendimento sobre a legitimidade do regime normativo é central para a reflexão sobre seus avanços e entraves, atenta às estruturas substantivas e procedimentais da condição de suas ações.

Assim, o trecho de compilação teórica deste trabalho pretende expor a carga axiológica que a corrente cosmopolita fincou nas narrativas de intervenção humanitária, aliada concomitantemente a elaboração de conceitos e categorias utilizadas no andamento institucional das Nações Unidas para esta agenda (2.1). Elencando as fronteiras conceituais da legitimidade internacional neste setor (2.1.1), fica posto um caminho para o entendimento dos recursos de normatização das novas interpretações. Assim, é possível começar a delinear o estabelecimento da localização de pontos centrais do elo costurado entre os princípios intervencionistas e a materialização de práticas securitárias. No campo conceitual das interpretações sobre segurança internacional do pós-Guerra Fria, são trabalhadas aqui, a partir do contexto das “novas guerras”, as noções de “segurança humana” e “proteção de civis”, no debate da alocação de iniciativas protetivas para a estabilização de conflitos e *peacebuilding* (2.2) – dada a patente relevância destes expedientes na consecução histórica e principiológica do tema.

2.1 Baliza axiológica no Sistema das Nações Unidas

O mote do cosmopolitismo como vertente central da trajetória de afirmação de direitos humanos é composto pela ideia de primazia da proteção dos indivíduos e do pertencimento destes como sujeitos e objetos do direito internacional (BENHABIB, 2006; COHEN, 2012; HELD, 1997). Esta primeira noção implica na conjugação imediata das transformações de interpretações sobre postulados da governança global após a queda do Muro de Berlim, que dirimiram a força dos entes estatais sobre as prerrogativas de atuação internacional e impulsionaram o engajamento de mecanismos voltados à proteção dos indivíduos e à seguridade social (DUFFIELD, 2001; KALDOR, 2018).

É necessário explicitar os pilares centrais do espírito cosmopolita, mais bem conjugado sobre a discussão de perspectivas universais e particularistas de direitos

humanos (BENHABIB, 2004; 2006; 2008; 2009; COHEN, 2008; 2012). Este grande guarda-chuva comporta subdivisões de esferas de atuação no sentido de qualificar as condições de atuação desta corrente em vários campos da vida em sociedade. Seyla Benhabib oferece a seguinte divisão¹:

[...] O *cosmopolitismo moral* espousa uma moralidade universalista que percebe cada indivíduo como digno de igual atenção moral e respeito. [...] Do ponto de vista moral, apegos particularistas, decorrentes de nossas raízes em certas comunidades linguísticas, culturais, religiosas e outras, não têm reivindicações privilegiadas sobre nós.

Os *cosmopolitas culturais* enfatizam que todas as culturas aprendem e tomam emprestado umas das outras constantemente. Deveríamos estar abertos à multiplicidade, variedade e incongruência vertiginosas das culturas do mundo. [...], deveríamos reconhecer e adotar uma concepção descentralizada, de múltiplas localizações e híbrida de cultura, bem como de identidade. O *cosmopolitismo jurídico* é distinto de ambas as posições, enquanto compartilha com o cosmopolitismo moral a visão de que toda e qualquer pessoa merece moralmente respeito e atenção igualmente. Para o cosmopolitismo jurídico, essa atitude moral precisa ser traduzida em doutrina e prática reais, protegendo a vida dos indivíduos na comunidade mundial. Além disso, o cosmopolitismo jurídico é agnóstico quanto à questão da moralidade em oposição ao direito, as necessidades de estranhos distantes *sempre* devem ter precedência sobre nossos apegos mais particularistas. Para os cosmopolitas jurídicos, também não é necessário endossar uma ou outra visão da cultura e do eu [sic]. (BENHABIB, 2008, p.97, tradução nossa, grifos da autora).².

Ainda que se possa dividir as esferas de atuação do cosmopolitismo, a malha central deste corredor de entendimentos é a presunção filosófica de que a qualidade de “humanidade” na condução das relações detém precedência sobre as fronteiras sociais. Deste modo, a perspectiva mais apurada para o recorte aqui proposto é a noção de primazia dos seres humanos enquanto centro da proteção global, na linha do cosmopolitismo jurídico acima exposto.

¹ Outras divisões do espectro do cosmopolitismo podem ser apontadas como em HELD, 2002, todavia, para o entendimento ampliado das implicações desta corrente, a categorização de BENHABIB (2008) parece mais pertinente.

² No original: “[...] Moral cosmopolitanism espouses a universalistic morality that views each individual as being worthy of equal moral concern and respect. [...] From a moral point of view, particularistic attachments, deriving from our rootedness in certain linguistic, cultural, religious, and other communities, have no privileged claims upon us.

Cultural cosmopolitans emphasize that all cultures learn and borrow from one another constantly. We should be open to the dizzying multiplicity, variety, and incongruity of the world’s cultures. [...] we should acknowledge and embrace a decentered, multiply situated, and hybrid conception of culture as well as identity.”

Legal cosmopolitanism is distinct from both positions, while sharing with moral cosmopolitanism the view that each and every person deserves equal moral respect and concern. For legal cosmopolitanism, such a moral attitude needs to be translated into actual doctrine and practice protecting the lives of individuals in the world community. Beyond this, legal cosmopolitanism is agnostic as to whether, as matter of morality as opposed to law, the needs of distant strangers must always take precedence over our more particularistic attachments. For legal cosmopolitans, it is likewise not necessary to endorse one or another view of culture and self.” (BENHABIB, 2008, p.97, grifos da autora).

De modo específico, a percepção do processo evolutivo da malha de direitos humanos expõe a carga axiológica cosmopolita como parte do andamento normativo no direito internacional. Dado que a consolidação do regime internacional de direitos humanos³ abriu sobreposições normativas que desafiaram a ideia restrita de soberania territorial como um instituto inviolável, independentemente da condução de relações entre o Estado e a sociedade civil (BENHABIB, 2006). A transição desta soberania classicamente vestifaliana para a tentativa de construção de uma soberania cosmopolita, passou pela formulação do modelo soberano liberal que constrangeu com séries de produções jurídicas internacionais a discricionariedade dos Estados, em especial no âmbito de proteção de direitos humanos, sem deixar de lado os princípios cosmopolitas de inclusão e participação decisória dos indivíduos (HELD, 2002). Assim, a criação de institutos no sentido de proteger garantias individuais permeou a evolução histórica do sistema internacional a partir da segunda metade do século XX e permitiu a reinterpretação de postulados da atuação internacional em prol das primazias cosmopolitas de proteção⁴.

As noções de direitos humanos foram erigidas ao longo dos séculos a partir da ideia de proteção das pessoas como seres que detêm dignidade particular (COMPARATO, 2017). O fundamento central desta percepção deu-se pela concepção jus naturalista de que os indivíduos são dotados de um “valor-fonte” que inspirava formulações jurídicas éticas (LAFER, 1988). Ainda que a origem das construções de direitos humanos possa ser arguida desde a Antiguidade (COMPARATO, 2017) – e seu laço moderno esteja nos fundamentos da Revolução Francesa (LAFER, 1988) –, o recorte internacionalista basilar para compreender a incorporação ampliada de seus princípios está na reflexão kantiana (BENHABIB, 2006; 2009; COSTA, 2003; CRUZ, 2004) que arquiteta filosoficamente as esferas de ação da comunidade internacional de forma a alterar a concepção antiga de direito natural para assentar as bases do desejo

³ Benhabib entende por regime internacional de direitos humanos: “*a set of interrelated and overlapping global and regional regimes that encompass human rights treaties as well as customary international law or international soft law.*” (BENHABIB, 2006, p. 27).

⁴ Vale pontuar que dentro da lista de princípios do cosmopolitismo, a execução de expedientes democráticos é central para o objetivo de proteção e protagonismo dos indivíduos. Entretanto, a normativa internacional passa a ser permeada de forma densa pela ideia de um “direito emergente à governança democrática” (FRANCK, 1992) apenas na década de 1990. Este ensaio normativo é explicitado no capítulo 5, seção 5.1.1.

de cidadania global, vivo até o tempo presente⁵ (BENHABIB, 2009; REIS, 2006). A noção mais palpável de cosmopolitismo contemporâneo tem sua raiz neste raciocínio.

O que ressalta ao recorte aqui proposto é a presença deste *topoi*⁶ na formação do cosmopolitismo contemporâneo – ligado ao pensamento kantiano, por ter como pilares as noções de hospitalidade, pertencimento e democracia global (BENHABIB, 2008) no contexto de proteção dos indivíduos - dada a sua influência na conformação internacional cristalizada nos preceitos da ONU; transformando-se em tema entremeadado ao sistema de segurança coletiva. No sentido histórico, a formação deste arcabouço político-jurídico se fez lastreada no trauma das grandes guerras; marcado pela “ruptura totalitária” (ARENDDT, 2012; LAFER, 1988) com a civilidade dos direitos humanos, que pautou os princípios fundamentais do pós-1945.

Deste modo, o centro avaliado é a formação de uma noção protetiva dentro do arcabouço das Nações Unidas. As distensões na bipolaridade abriram espaço à narrativa dos direitos humanos como mote não só da comunidade internacional em sentido estrito da conjugação de valores entre Estados, mas também como de toda a humanidade de forma ampliada (ORFORD, 2003). Esta construção contemplava o rol de liberdades e direitos presentes na tecelagem de larga escala dentro da própria institucionalidade da ONU, herdada de um arcabouço axiológico importante refletido desde a origem da Carta de São Francisco (BENHABIB, 2006; COHEN, 2012). O Sistema ONU, assim, congregou a prerrogativa estatal de detenção da organização da comunidade internacional na esfera da soberania às preocupações de centralidade dos direitos dos indivíduos como matéria própria da institucionalidade internacional (HELD, 1997).

Mesmo com importante herança da Liga das Nações para a institucionalidade onusiana (CLARK, 2007), a centralidade que a proteção das liberdades e direitos dos indivíduos tomou na redação da Carta da São Francisco foi inédita. O famoso

⁵ É válido frisar que a maior contribuição kantiana neste sentido foi feita no campo da “hospitalidade” como dever universal; por esta razão, não se fez pertinente o detalhamento da obra kantiana neste momento. Ainda assim, a sumarização de Benhabib sobre seus postulados elucida o impacto da filosofia kantiana no cosmopolitismo contemporâneo: “*The conceptual innovation of Kant’s doctrine of cosmopolitanism is that Kant recognized three interrelated but distinct levels of ‘right,’ in the juridical senses of the term. First is domestic law, the sphere of posited relations of right, which Kant claims should be in accordance with a republican constitution; second is the sphere of rightful relations among nations (Voelkerrecht), resulting from treaty obligations among states; third is cosmopolitan right, which concerns relations among civil persons to each other as well as to organized political entities in a global civil society.*” (BENHABIB, 2006; p. 21).

⁶ O termo *topoi* indica “lugares (comuns), fórmulas, variáveis no tempo e no espaço, de reconhecida força persuasiva no confronto das opiniões” (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 327).

preâmbulo do documento dita o tom do que se propunha a finalidade da Organização em resguardar a dignidade humana como valor essencial da comunidade internacional, muito além do tímido objetivo de mediar os interesses particulares dos Estados (COMPARATO, 2017):

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.
E PARA TAIS FINS, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos. [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Preâmbulo)

Na Carta, o espírito cosmopolita de reconhecimento da prevalência dos direitos das pessoas sobre uma interpretação estatista clássica da ordem vestfaliana é ensaiado, porém ainda sem completa concretude da vinculação normativa sobre seu poder de ação para contenção de atrocidades massivas (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004, §199). Mesmo assim, é possível perceber o início da importância da presença destes ensejos neste tratado, dada a singularidade do documento na formação do sistema internacional contemporâneo: a Carta não só atrelou seus membros à distribuição de poder dentro do Conselho de Segurança, ela também se tornou a baliza fundamental do direito internacional ganhando contornos constitucionais na salvaguarda dos princípios protetivos das pessoas e do uso da força (COHEN, 2008; 2012; KENNEDY, 2004).

Este momento constitucional do sistema internacional (COHEN, 2012, p. 42) mudou a narrativa da conformação global vigente até a Segunda Guerra Mundial por deter a carga inédita de universalização da construção do direito à guerra dos Estados (*jus belli*), limitando o uso da força à autorização expressa do Conselho de Segurança e ao instituto de legítima defesa, em nome da proteção ampla das populações. Esta conjunção que permitiu o início do processo de reposicionamento dos valores da chamada comunidade internacional formulando um arcabouço jurídico e político de

primazia humanitária e defesa da vida humana, para além do protagonismo estatal na condução da governança global (COHEN, 2012)⁷.

No vetor retórico deste processo, Esta perspectiva elevou a ideia de direitos humanos para o patamar ampliado da política internacional enquanto questão acima dos limites estatais, bem como ensejou processos institucionais globais que fundamentaram a ampliação da malha protetiva no sentido de garantir largamente a segurança e dignidade dos seres humanos (BENHABIB, 2006; HELD, 2002). A partir destes desenrolares estruturais, houve o desenvolvimento paulatino na seara normativa da ventilação das vertentes cosmopolitas que prezam pela proteção humana como valor central da concertação global⁸ (HELD, 2002).

Vale aqui pontuar que a referência a um “espírito cosmopolita” não quer indicar para a condição etérea da governança global (KENNEDY, 2008), em que a tecelagem de seus mecanismos presume pouca materialidade dos atores e da formulação dos expedientes, escamoteando as condições presentes de desigualdade na estrutura do sistema internacional. É importante frisar a necessidade de pensar a governança global “[...] como um processo dinâmico, em que acordos jurídicos, políticos e econômicos despertam interesses, alteram o equilíbrio de forças e levam a mais reinvenções do próprio esquema de governança.” (KENNEDY, 2008, p. 832, tradução nossa⁹). Desta forma, a caracterização do “espírito cosmopolita” é feita pelo conjunto de valores morais contidos nos variados movimentos que se inscrevem nesta corrente.

Feito este reconhecimento, a alocação das Nações Unidas no centro da governança fez com que a Organização tenha se tornado o *lócus* em nível global mais pro-fícuo em produzir avanços normativos dos temas de direitos humanos dos mais diversos formatos, que inauguraram a consolidação de normas cosmopolitas de justiça¹⁰ – que preconizam o lugar dos indivíduos na governança global¹¹ (BENHABIB, 2006, p.

⁷ Este momento seminal propiciou ao final do século XX a sobreposição de entendimentos que alargou o próprio escopo da segurança internacional e consolidou a autoridade do Conselho como ente decisorio da governança (ORFORD, 2011). Este processo de ampliação das matérias de segurança e suas consequências na condução das intervenções humanitárias são detalhados na seção 2.2 deste capítulo.

⁸ Para a referência das vertentes teóricas do cosmopolitismo, consultar entre tantos BENHABIB, 2006; CRUZ, 2004; COSTA, 2003; HELD, 2002.

⁹ No original: “as a dynamic process, in which legal, political and economic arrangements unleash interests, change the balance of forces, and lead to further reinvention of the governance scheme itself”. (KENNEDY, 2008, p.832)

¹⁰ Tradução livre da expressão em inglês “*cosmopolitan norms of justice*” (BENHABIB, 2006, p.15).

¹¹ Vale pontuar que esta conformação não implicou necessariamente no engajamento de campo normativo com a maior realização da autodeterminação democrática, em verdade, a tensão entre as

16). Isto, todavia, não significa que a evolução da incorporação desta moldura não tenha sofrido dificuldades. O caso mais evidente da disputa política que reveste a formulação internacional para as garantias das pessoas é a dupla edificação dos Pactos de 1966: condizentes com a divisão ideológica do globo entre capitalistas e socialistas, os dois documentos se distinguem respectivamente na proteção de liberdades políticas (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos) e direitos socioeconômicos (Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Sociais). Esta dissociação, no entanto, não significa a ruptura entre as duas esferas da vida humana, o amparo parcial dos direitos humanos implica na violação concreta destes, uma vez que suas dimensões são igualmente complementares e necessárias (COMPARATO, 2017). A querela da Guerra Fria produziu normas vinculantes distintas, no limite da conjugação mínima possível do contexto, expressando o impacto político na formação jurídica internacional.

Contudo, a disputa entre a primazia dos blocos da bipolaridade não impediu que houvesse a sedimentação de um conjunto normativo que contém os valores determinados como centrais na produção e conformidade desta malha axiológica de primazia da dignidade humana, ao lado de vetores da soberania estatal:

[...] Os princípios legais de igualdade soberana, não intervenção, integridade territorial, jurisdição doméstica e autodeterminação foram enunciados e, eventualmente, universalizados. Desde que o colonialismo dos anos 60 foi desmantelado, a anexação após a guerra tornou-se ilegal, e houve a afirmação da autonomia política e a integridade territorial das fronteiras. Esses princípios se aplicam a todos os Estados: reconhecimento internacional legal e inclusão na comunidade internacional como soberano, agora realmente é presumivelmente baseado no princípio da eficácia, e não em ser europeu ou ocidental.

Além disso, os princípios de direitos humanos foram enunciados na Carta e codificados em importantes Pactos internacionais subsequentes. Genocídio, limpeza étnica e escravidão não são considerados dentro da jurisdição nacional de nenhum Estado e nenhum tratado será considerado válido se envolver um acordo para se envolver em ou tolerar tal ação. Esses princípios de *jus cogens* são considerados por alguns como constitucionais, auxiliares do sistema da Carta da ONU. (COHEN, 2012, p.42, tradução nossa)¹²

normas cosmopolitas e os destinos traçados por maiorias democráticas levantou questionamentos fundamentais sobre as possibilidades de representação e responsabilização (BENHABIB, 2006, p. 17).

¹² No original: “[...] *The legal principles of sovereign equality, non-intervention, territorial integrity, domestic jurisdiction, and self-determination were enunciated and eventually universalized. Since the 1960s colonialism was dismantled, annexation in the aftermath of war became illegal, political autonomy and territorial integrity of borders affirmed. These principles apply to all states: international legal recognition and inclusion in the international community as sovereign, now really is presumably based on the principle of effectiveness, not on being European or western.*

Moreover, human rights principles were enunciated in the Charter and codified in important subsequent international Covenants. Genocide, ethnic cleansing, and enslavement are not considered to be within the domestic jurisdiction of any state and no treaty will be deemed valid that involves an agreement to

A característica universal de princípios de conduta e conformidade normativa a estas prerrogativas de direitos humanos e a alocação do dever de proteção à dignidade humana na categoria de normas *jus cogens*¹³ implicaram na formação de um amplo arcabouço protetivo que passou a construir a superação de as noções clássicas de soberania territorial e inviolabilidade das fronteiras, para além da condução doméstica. Neste sentido, o rastreamento de espaços normativos e iniciativas sobre a proteção inequívoca de direitos humanos como traços das relações internacionais contemporâneas - fora da percepção de protagonismo estatal exclusivo - permitiu a circulação do espírito cosmopolita no campo jurídico como valor moral da constituição da governança global a partir da consolidação do Sistema ONU; ainda que sua efetivação concreta não tenha sido completamente realizada (BENHABIB, 2008; COHEN, 2008).

Esta perspectiva narrativa ganhou fôlego ao final da bipolaridade, uma vez da construção paulatina do núcleo central de direitos humanos, coordenada pelas Nações Unidas – e amparada pelos sistemas regionais de direitos humanos –, ao longo da segunda metade do século XX (HELD, 2002). Deste modo, o esforço de um sentido cosmopolita na condução dos vetores da esfera internacional se refere à colocação do mote dos direitos humanos no centro dos instrumentos de governança como valores intransponíveis da concertação global, enquanto retórica galvanizadora da moralidade. Esta congregação sugere os tons mais definidores das transformações que se seguiram no campo humanitário em especial a partir dos anos 1990.

Isto, pois o setor do humanitarismo passou a aliar em seu caminho discursivo a primazia de proteção dos direitos humanos à questão central de formação da ONU: o uso da força. A regulação sobre o uso da força de modo ineditamente universal, vinculante e inequívoco foi ousada na tecelagem de sua conformação e criou o espaço de autoridade internacional sobre o tema até então mais característico da formação

engage in or tolerate such action. These jus cogens principles are deemed by some to be constitutional, auxiliary to the UN Charter system." (COHEN, 2012, p.42).

¹³ A definição das normas de *jus cogens* condiz ao grupo jurídico de valores e regras que são consagradas de modo costumeiro pelos Estados e detém imperatividade em sua aplicação. Mesmo com clareza do status jurídico dos costumes - avalizados como fonte de direito internacional pelo 38º art. do Estatuto da Corte Internacional de Justiça -, as matérias que compõem este rol não são completamente pacificadas. Ainda assim, as questões sobre o uso da força internacional, o banimento do Genocídio e da limpeza étnica (conforme os princípios da Carta de São Francisco) são reconhecidos como pilares constitutivos e invioláveis universalmente do direito internacional, sendo incluídos no grupo de normas *jus cogens*. Para especificações dos debates sobre esta categoria normativa, consultar AMARAL JÚNIOR, 2015.

do Estado Nacional: a discricionariedade sobre o uso da força. A excepcionalidade do regime fundado nas Nações Unidas não foi, no entanto, a tentativa de criar alguma regulação do uso internacional da força, mas sim de sua proscrição global quando feita unilateralmente (COHEN, 2012).

O ensaio da Liga das Nações (ou Sociedade das Nações) após a Primeira Guerra Mundial já havia reconhecido a necessidade de constranger o uso da força e elencou limites de atuação que regulavam formas de atuação bélica e vinculavam apenas seus membros. O acordo feito no espaço da Liga não tinha o alcance de deter o direito estatal à guerra e suas regulamentações (*jus belli*), mas o reformava com institutos de arbitragem entre os membros e sanções comerciais e econômicas (LIGA DAS NAÇÕES, 1919; SOARES, 2003). O marco central deste sistema sobre a decisão ao uso da força, entretanto, não foi o Tratado de Versalhes, mas o Pacto de Briand-Kellogg. Também nomeado como Pacto de Renúncia à Guerra, o documento tinha apenas 15 Estados como signatários, previa a abdicação voluntária destes ao uso da força, e “[...] foi inoperante para conter aqueles mesmos atos que deram causa à morte da Sociedade das Nações e a início da Segunda Guerra Mundial, [...]”. (SOARES, 2003, p.12).

Desta feita, a inovação central no âmbito das Nações Unidas foi atrelar o próprio *jus belli* ao sistema de segurança coletiva que vincula todos os Estados do sistema internacional, impedindo juridicamente a decisão monocrática do uso unilateral da força¹⁴. A Carta de São Francisco prevê em seu capítulo VII as possibilidades legais para o recurso bélico internacional e levanta apenas duas situações cabíveis: a autorização expressa do Conselho de Segurança quando situações são identificadas como “ameaças a paz e a segurança internacional” e a legítima defesa soberana, individual ou coletiva, no caso de um ataque armado direto a um membro da Organização (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Neste sentido, a discricionariedade ao uso da força cristalizou-se fora das atribuições soberanas e foi alçada ao espaço diplomático global.

Com o posicionamento deste campo tão crucial da vida política internacional na esfera decisória da ONU, o aporte principiológico da Organização, bem como seu arranjo institucional, passaram a desempenhar papéis de influência no andamento da

¹⁴ Conforme o artigo 2.6, contido no capítulo I sobre propósitos e princípios da Organização, da Carta de São Francisco.

tomada de decisão sobre o uso da força. Dotada de carga de legitimidade, as Nações Unidas foram capazes de construir, em 75 anos de existência, expedientes de autoridade internacional sobre conflitos interestatais e a validade da soberania externa, que regulam o panorama da segurança internacional no globo (LOPES, 2007; ORFORD, 2003; 2011).

Assim, a figura do Conselho de Segurança enquanto ente decisório é parte necessária desta conjuntura para a compreensão das transformações das últimas sete décadas e meia. Isto, pois a centralização da sua função em reconhecer situações de ameaça à paz e a segurança internacional e autorizar o uso da força anuída multilateralmente possibilitou o adensamento das estruturas institucionais e do mínimo consenso de atuação de modo monopolístico no sistema internacional. Faz-se, portanto, necessário pontuar que a configuração dos assentos do Conselho é fundamental para a compreensão dos motivos de perduração da legitimidade do arranjo. A divisão entre os cinco membros permanentes (P5) - equivalentes às principais potências bélicas do momento de fundação (Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e China) –, e os 10 assentos rotativos possibilitou a continuidade das dinâmicas políticas entre os fiadores da ordem global estabelecida. Formou-se uma aristocracia internacional no epicentro da governança lastreada na desigualdade fundamental entre os Estados: os cinco principais deliberadores da segurança internacional detêm prerrogativa institucional de poder e privilégio acima do restante (COHEN, 2008).

Por um lado, esta característica permitiu a sobrevivência da conformação entre transformações sensíveis da política internacional – como a dissolução da URSS – e a consequente manutenção dos seus mecanismos como fontes contumazes do desenlace político-jurídico da governança (COHEN, 2008; LOPES, 2007; CHESTERMAN, 2009). Por outro, a disparidade deste reduzido grupo em relação ao peso decisório implica em questionamentos constantes da legitimidade do órgão: a atividade do CSNU tornou-se legislativa¹⁵, criando normas e interpretações em que prevalecem a decisão do círculo aristocrático dos Estados, subvertendo o fundamento de *co-dominium* de formulação do direito internacional, vinculante a toda comunidade internacional (COHEN, 2008). Mesmo com este delicado equilíbrio na análise do papel que o CSNU desempenha, fica evidente sua relevância enquanto autoridade do sistema internacional na prerrogativa de manutenção da paz e da segurança.

¹⁵ Para detalhes deste processo, consultar COHEN, 2008.

Esta conformação central da conjunção entre o rígido expediente de estabilidade securitária e a alta carga de primazia cosmopolita, traduzida no esforço de proteção e promoção dos direitos humanos, mostra-se como a chave central para a compreensão dos empreendimentos feitos a partir dos anos 1990. A imbricação destes dois eixos de forma centralizada no arranjo institucional das Nações Unidas garantiu a elaboração e execução da malha normativa com o esteio principiológico de atuação internacional protetiva. Assim, as transformações narrativas dos arcabouços intervencionistas se desenrolaram nesta perspectiva, conjugando as duas vertentes essenciais da teleologia onusiana.

2.1.1 Fronteiras da legitimidade internacional

Mesmo com este cenário institucional arraigado, a capacidade de concretização deste arcabouço não é possível de ser arguida sem o reconhecimento de entraves centrais. Visto que a tentativa de consolidar esta perspectiva espelhada em um espírito cosmopolita de ação é objeto das disputas políticas características dos processos de estabelecimento normativo (KOSKENIEMMI, 2018). Para além da diferença de consensos na formulação de normas, a capacidade de estabelecimento dos conjuntos normativos e de seus conglomerados de princípios dialoga com as noções de legitimidade internacional. A aferição desta categoria ultrapassa a abstração teórica, e revela-se bastante profícua em estabelecer a validade de arranjos no andamento histórico a partir da aplicação de princípios gerais nos casos concretos (CLARK, 2005). O vetor da legitimidade internacional implica na conjunção de eixos de legalidade, moralidade e constitucionalidade reunidos, que geram uma carga de afirmação normativa maior do que a simples constatação destas características no conjunto analisado (CLARK, 2005; JUBILUT, 2010). Neste sentido, a descentralização da autoridade no plano internacional e seu componente político ampliam a margem da variação dos conteúdos da legitimidade (JUBILUT, 2010).

Nesta perspectiva, as dinâmicas da legitimidade de princípios tornam-se bastante híbridas no Sistema ONU pela amplitude de seus membros e pela vinculação da segurança coletiva enquanto traço fundacional do arranjo, até hoje vigente. O vetor securitário é o lastro formativo do regime central que inaugurou a forma contemporânea da concertação global e permitiu a incorporação dos princípios protetivos da

dignidade humana desde seu primeiro momento (KOSKENNIEMI, 2011), criando um espaço de disputa narrativo. É possível, portanto, perceber que o estabelecimento de narrativas humanitárias está situado na tensão entre a carga axiológica – caracterizada como parte do cosmopolitismo pelo esforço de tecelagem de conjuntos protetivos – e a fundamental condição de prerrogativa estatal do controle da segurança internacional, enquanto elo da governança.

Esta leitura torna imperativa a indicação dos elementos de legitimidade aqui usados para a melhor avaliação da articulação entre a teleologia dos direitos humanos no Sistema ONU e sua vocação securitária. Como brevemente pontuado, a conjunção principal dos elementos de legitimidade internacional é a tríade normativa entre legalidade, moralidade e constitucionalidade (CLARK, 2005; JUBILUT, 2010). Isto significa afirmar que os vetores legítimos na avaliação de determinado campo passam pela conformidade das três categorias em conjuntos normativos aceitos pelos entes vinculados ao regime em questão. Para a qualificação de legitimidade, não basta a presença regulamentar, a superioridade moral ou mesmo a solidez no comportamento da atuação de modo separado, a união destes três fatores concede para o tema avaliado a condição legítima a partir da vinculação das três características (JUBILUT, 2010, p.80).

Efetivamente, noção de legitimidade internacional se correlaciona em especial com a prevalência da conformidade¹⁶ dos atores às normas, e de forma parelha, levanta questões sobre a capacidade e efetividade do *enforcement* para dotar os institutos de legitimidade (FALK, 2012). Esta perspectiva levanta o debate sobre a distinção entre as características da legitimidade e legalidade (FALK, 2012), enquanto um binômio clássico do direito internacional (JUBILUT, 2010). Assim, o cenário entreposto no campo internacional indica a construção de caminhos que viabilizariam práticas arguidas como legítimas – e fora do escopo claro da legalidade internacional - a partir de um regime jurídico secundário de princípios, e não fundamentado no rompimento com o direito (FALK, 2012, p. 07).

Na linha do cosmopolitismo, a legitimidade internacional – em especial sobre o uso da força - também depende da interpretação das normas sobre o seu escopo substantivo e moral (HURRELL, 2005, p.21). Este mecanismo fica evidente na construção do arcabouço intervencionista, especialmente ao final da Guerra Fria, em que

¹⁶ “Conformidade”, neste sentido, refere-se à tradução livre do termo em inglês “*compliance*”.

a proteção de civis na lógica ampliada da centralidade da vida humana do espírito cosmopolita alçou diferentes instrumentos que travaram choques com institutos clássicos do direito internacional como a soberania territorial – o caso mais patente deste processo é a formulação do princípio de Responsabilidade de Proteger, explorada no capítulo 3 deste trabalho.

Ademais, as discussões sobre legitimidade também se atêm às questões sobre a conformidade procedimental e/ou substantiva dos tópicos e instituições tratadas (CLARK, 2005; HURRELL, 2005; JUBILUT, 2010). De forma sucinta, a legitimidade procedimental se refere à organização e respeito de um *rule of law* equânime entre os membros nas decisões do regime ou sistema (CHERSTERMAN, 2008; 2009); já a legitimidade substantiva coloca a matéria do assunto tratado sob escrutínio (CLARK, 2005)¹⁷. Desta feita, o tema da legitimidade circunda o direito internacional também a partir do desafio em restringir o exercício do poder para dotar a governança no sentido do *rule of law* e da dificuldade de efetivar seus postulados para este propósito (FALK, 2012, p.4).

Para o recorte deste trabalho, é valioso tomar em consideração tanto o eixo substantivo – incorporando os princípios protetivos a partir dos anos 1990 – quanto o vetor procedimental – centrado na autoridade do CSNU – da legitimidade internacional no humanitarismo contemporâneo, a fim de exercer uma avaliação ampla sobre a afirmação axiológica das transformações normativas no escopo das intervenções humanitárias, bem como a capacidade do regime em exercer sua autoridade no tema. Assim, assume-se aqui uma noção da legitimidade na figura de fronteiras balizares para a análise sobre o diálogo entre os campos substantivo e procedimental. Neste sentido, as considerações de Ian Clark (2005), sobre pensar a prática da legitimidade como disputa normativa, facilitam a compreensão abrangente da relevância desta categoria:

[...] Normativamente, a legitimidade pode ser útil de ser pensada como o espaço político marcado pelas fronteiras da legalidade, moralidade e constitucionalidade. A qualquer momento, ele é limitado pelas concepções predominantes extraídas dessas três áreas. No entanto, uma vez que estes geralmente "puxam" normativamente em direções incompatíveis, é necessário que haja uma acomodação entre eles. A prática da legitimidade descreve esse processo, à medida que os atores alcançam um consenso tolerável sobre como essas várias normas devem ser reconciliadas e aplicadas em qualquer caso específico. No entanto, essa esfera de legitimidade não é totalmente passiva, determinada pelas 'estruturas ideacionais' imutáveis. Com o tempo, essa prática ajuda a reconfigurar o cenário jurídico, moral e constitucional. A prática da legitimidade, dessa forma, descreve o processo de mudança

¹⁷ Para discussões ampliadas sobre a caracterização da legitimidade internacional, consultar CLARK, 2005; 2007; FALK, 2012; HURRELL, 2005; JUBILUT, 2010.

normativa nas relações internacionais. É útil pensar nisso como a corretora política que leva a esse ajuste normativo. Podemos então concordar com o veredicto de Claude de que 'o processo de legitimação é, em última análise, um fenômeno político, uma cristalização do julgamento que pode ser influenciado, mas é improvável que seja totalmente determinado por normas jurídicas e princípios morais' (Claude 1966: 369). A legitimidade não é um padrão absoluto, ainda que possa haver muito apelo a supostos padrões absolutos na busca de um acordo.

Em segundo lugar, a legitimidade não pode ser divorciada do poder. A legitimidade restringe o poder, além de ser um elemento importante dele. O poder também afeta a prática da legitimidade e contribui para a substância dos princípios de legitimidade que chegam a ser aceitos. De todo modo, é apenas dentro do contexto das relações de poder que a legitimidade se torna relevante. [...]. No entanto, a conceituação precisa dessa relação é extremamente difícil, e o espectro de opiniões varia de alguma oposição absoluta entre poder e legitimidade de um lado (em que a geração de legitimidade é autônoma das relações de poder que 'legitima'), até o extremo oposto, onde a legitimidade é reduzida às preferências das forças hegemônicas que se pensa que a fabricam em primeiro lugar. Como afirmado, este estudo está localizado no meio, assumindo um grau de autonomia para o poder material e as normas. Eles interagem na prática da legitimidade. (CLARK, 2005, pp.19-20, tradução nossa)¹⁸.

Desta forma, a averiguação das características de legitimidade em determinado círculo normativo indica a capacidade de atuação do regime e sua validade na aplicação de princípios nos casos concretos. Mais ainda, as transformações das matérias no eixo da legitimidade são capazes de assinalar a relação de práticas tidas legitimamente com a evolução de interpretações e entendimentos substantivos de modo

¹⁸ No original: "[...]. Normatively, legitimacy can most helpfully be thought of as that political space marked out by the boundaries of legality, morality, and constitutionality. At any one point in time, it is constrained by prevailing conceptions drawn from these three areas. However, since these often 'pull' normatively in incompatible directions, there needs to be an accommodation struck amongst them. The practice of legitimacy describes this process, as the actors reach for a tolerable consensus on how these various norms are to be reconciled and applied in any particular case. However, this sphere of legitimacy is not a wholly passive one, determined by unchanging 'ideational structures'. Over time, this practice helps to reconfigure the legal, moral, and constitutional landscape. The practice of legitimacy, in this way, describes the process of normative shift in international relations. It is helpful to think of it as the political brokerage that leads to this normative adjustment. We can then agree with Claude's verdict that 'the process of legitimization is ultimately a political phenomenon, a crystallization of judgement that may be influenced but is unlikely to be wholly determined by legal norms and moral principles' (Claude 1966: 369). Legitimacy is no absolute standard, however much appeal might be made to putative absolute standards in the quest to reach agreement about it.

Second, legitimacy cannot be divorced from power. Legitimacy constrains power, while also being an important element of it. Power also impacts upon the practice of legitimacy, and contributes to the substance of the principles of legitimacy that come to be accepted. It is, in any case, only within the context of power relations that legitimacy becomes relevant at all. [...]. However, the precise conceptualization of this relationship is extremely difficult, and the spectrum of opinion ranges from some absolute opposition between power and legitimacy at the one end (whereby the generation of legitimacy is autonomous from the power relations that it 'legitimizes'), to the opposite end where legitimacy is reduced to the preferences of those hegemonic forces that are thought to manufacture it in the first place. As stated, this study is located in the middle, assuming a degree of autonomy for both material power and norms. These interact in the practice of legitimacy. (CLARK, 2005, pp. 19-20).

contumaz. Este apontamento significa, no escopo deste trabalho, que a avaliação das práticas do campo humanitário por meio das fronteiras de legitimidade, explana as narrativas construídas neste viés ao longo do tempo, e permite observar as rupturas ou continuidade dos princípios de proteção; bem como demonstra a resiliência do processo decisório em gerar eficácia na resposta às crises humanitárias (IMERMAN, 2017). Com efeito, a formulação de um parâmetro abrangente de legitimidade – observador dos conteúdos substantivos e atento ao grau de *rule of law* decisório no campo procedimental – revela a capacidade de transformação normativa do regime, uma vez do reconhecimento do dinamismo de legitimidade.

A arguição de valor principiológico, como a primazia de proteção dos indivíduos, indica diretamente a carga axiológica presente em temas de legitimidade e cumprem um importante papel de desvelar quais vetores de princípios fazem parte do conjunto corrente de valores. Assim também transcorre com a argumentação de déficit de legitimidade institucional para validar decisões, como no caso do CSNU.

Ao longo dos debates públicos sobre a atuação internacional na proteção, fica evidenciada a utilização de recursos retóricos importantes sobre as expectativas de quais objetivos as intervenções deveriam servir e sobre a eficácia do CSNU (HURRELL, 2005). Esta correlação pontuou uma série de casos durante os anos 1990 como: a demora de ação do Conselho para intervenção no genocídio de Ruanda (1994) – em que cerca de um milhão de pessoas foram mortas em 100 dias – atentos ao fato da missão primeiramente enviada não ter estrutura logística e nem de contingente para agir na proteção de civis (CHINKIN, KALDOR, 2017, pp. 185-186); a postura das tropas internacionais durante o massacre de Srebrenica (1995) em que mais de 8000 bósnios foram assassinados após a invasão de grupos armados no campo guardado pelos capacetes azuis – que estavam autorizados a usar a força apenas em defesa própria (KALDOR, 2012); e a intervenção no Kosovo (1999) comandada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) à revelia do entendimento do CSNU, marcada pelo bombardeio em Belgrado sem aparente coerência estratégica para proteção das populações, porém arguida com objetivos humanitários (FALK, 2012; KENNEDY, 2004, p.270). Estes são alguns dos mais importantes exemplos em que as amarras institucionais do Conselho foram contrapostas à retórica principiológica para proteção das pessoas e, assim, colocaram em xeque a legitimidade do regime quanto à sua ineficácia. Deste modo, a avaliação do conjunto axiológico do

humanitarismo ao processo decisório e autorização legal do uso da força para estes fins, dialoga com a sedimentação de um senso de legitimidade moral:

A intervenção pode ser autorizada - mesmo *ex post* - se consistente com os princípios da Carta, desde a aplicação de direitos ou defesa do território até a implementação de direitos humanos ou prevenção de genocídio. Nesse novo vocabulário, é possível falar em 'intervenção para a democracia' e discutir em termos federalistas quando a intervenção é realizada adequadamente nos níveis internacional, regional ou nacional. Essa complexa integração de instituições diplomáticas, doutrinas jurídicas e princípios humanitários tem apoiado um crescente sentimento entre os profissionais humanitários de que a 'comunidade internacional' fez algo 'constitucional' em São Francisco ao fundar as Nações Unidas. O resultado - uma visão constitucional ao mesmo tempo realista, eticamente humanista, juridicamente válida e politicamente prática - transformou o pensamento sobre o direito da força. (KENNEDY, 2004, p.262, tradução nossa)¹⁹

Este é um claro exemplo de como os vetores de legitimidade compõem a discussão dos expedientes internacionais. A utilização de elementos morais que remetem aos valores cosmopolitas são presentes em toda a trajetória recente do humanitarismo e permitem a compreensão da transitoriedade de interpretações dos postulados internacionais nas narrativas de imperatividade da atuação internacional na proteção humana, especialmente em situações de conflitos. Por estas razões, o exame conceitual dos expedientes usados para a autorização e legitimação de missões é elemento crucial para a análise das transformações principiológicas a que este trabalho se dedica. Desta feita, a argumentação de legitimidade é mecanismo contundente de verificação retórica dos valores protetivos imbuídos no cosmopolitismo e da capacidade vinculante do regime. Nos casos citados durante a década de 1990, o lastro de legitimidade foi mais denso sobre o campo substantivo da contenda, e o viés institucional ajustou-se axiologicamente no processo.

Neste sentido, faz-se necessário olhar para os instrumentos construídos ao longo da trajetória do humanitarismo a fim de perceber as continuidades e rupturas narrativas e operacionais das intervenções com o olhar de que o manejo destes

¹⁹ No original: “*Intervention can be authorized – even ex post – if consistent with Charter principles, from enforcement of rights or defense of territory through to the implementation of human rights or prevention of genocide. In this new vocabulary, it is possible to speak of ‘intervention for democracy’ and to discuss in federalist terms when intervention is appropriately undertaken at the international, regional, or national level. This complex integration of diplomatic institutions, legal doctrines, and humanitarian principles has supported a growing sense among humanitarian professionals that the ‘international community’ did something ‘constitutional’ in San Francisco by founding the United Nations. The result – a constitutional vision at once realistic, ethically humanist, legally valid, and politically practical – has transformed thinking about the law of force.*” (KENNEDY, 2004, p. 262).

expedientes reflete na percepção da legitimidade da atuação internacional. A próxima seção dedica-se à reconstrução desta linha evolutiva.

2.2 Reinterpretação de práticas securitárias do humanitarismo: o elo entre novas guerras, segurança humana e proteção de civis

O contexto das transformações de perfil na atuação da ONU em situações de conflitos foi central para lastrear as narrativas de proteção como tema fundamentalmente internacional (KENNEDY, 2004; ORFORD, 2003). O fim da Guerra Fria possibilitou que o movimento cosmopolita ganhasse força, fundado na ideia de uma ética universal dos direitos humanos, inclusive a partir da globalização aprofundada que se apresentava na década (BENHABIB, 2009; COSTA, 2003; CRUZ, 2004; REIS, 2006); e ampliou o alcance de valores já sacralizados na prática da institucionalidade da ONU, bastante resguardada no liberalismo internacional (SEAMAN, 2014).

Deste modo, a onda de liberalização do globo nos mais diversos aspectos das estruturas estatais (HABERMAS, 2001) possibilitou o aprofundamento das narrativas de tutela internacional da proteção humana (ORFORD, 2003), não apenas no reconhecimento clássico de direitos fundamentais, mas também na construção de obrigações contínuas entre os Estados e a atuação da comunidade internacional como responsáveis pelo bem-estar das populações. A forma mais sofisticada desta retórica foi apresentada no princípio de Responsabilidade de Proteger (na sigla em inglês, *R2P*), que também será examinado no capítulo 3, seção 3.2 deste trabalho. Neste sentido, o discurso humanitário foi desenhado intrincado na noção de direitos humanos como objetivo do arcabouço normativo e burocrático internacional, interligado à manutenção da segurança como a primeira esfera desta realização.

Contudo, apesar da veiculação de projeção liberal como auge da vitória estadunidense ao final da Guerra Fria, a realidade da violência no globo mostrou-se desafiadora da suposta distensão bélica. É factual que o pacto das Nações Unidas de proscrição ao uso unilateral da força estatal foi majoritariamente eficaz (LOPES, 2007), entretanto, os anos 1990 foram marcados por uma série de conflitos armados que não contavam apenas com o protagonismo puramente estatal, mas sim eram levados a cabo por dinâmicas de grupos armados não regulares (MUNKLER, 2005).

Neste sentido, faz-se importante desenhar o conceito de “novas guerras” (KALDOR, 2012) como componente analítico do perfil de violência alvo das operações de

paz (KALDOR, 2018). A contribuição desta tipificação (KALDOR, 2012) está na capacidade analítica de explorar os variados prismas da violência aberta e ressaltar seus efeitos em campos políticos para além da atenção clássica aos exércitos. Das características mais relevantes desta classificação para este trabalho, a centralidade das populações civis no combate – tendo por marca destes conflitos episódios de massacres e execução de genocídios – mostra-se especialmente útil para a compreensão das respostas internacionais a estes acontecimentos no eixo das intervenções humanitárias.

Apesar da alcunha, a identificação destes conflitos não significa o ineditismo do fenômeno, mas sim a percepção de que suas dinâmicas acompanhavam o processo de globalização (KALDOR, 2012). As beligerâncias deste escopo também são marcadas pelo protagonismo de atores não estatais – seja de grupos paramilitares, ou empresas de mercenários – (MUNKLER, 2005); que recolhem seus recursos majoritariamente de atividades criminosas como o tráfico de drogas e armas (CHINKIN, KALDOR, 2017; KALDOR, 2018); e fazem uso de narrativas identitárias, ainda que estas não sejam completamente verificáveis (KALDOR, 2012; WEISS, 2007); a fim de perpetuar a execução dos combates como forma de obtenção contínua de lucros econômicos e políticos (CHINKIN, KALDOR, 2017; KALDOR, 2018).

Assim, a ideia de uma autoridade formulada por trás da violência organizada em larga-escala foi desafiada pela pulverização das partes bélicas em formatos que não refletiam a busca essencial de objetivos políticos – como sacralizado na clássica referência clausewitziana (CLAUSEWITZ, 1984). A porosidade das fronteiras em que se alargam estes conflitos foi traduzida na fragmentação dos Estados (WEISS, 2007), isto é, na dissolução da autoridade, abrindo frentes amplas de uso da força. O que não refletiu em movimentos de reconstituição de nenhuma ordem, uma vez que os atores privados que levam a violência a cabo não teriam interesse no controle do conflito, mas na execução maciça da destruição (MUNKLER, 2005).

Isso não significa que a força motriz dos objetivos políticos tenha se esvanecido neste formato, mas a transformação concreta deu-se na condução do conflito como mecanismo de perpetuação da dinâmica da guerra:

O argumento central é que as novas guerras têm uma lógica diferente das guerras antigas. Clausewitz foi o principal teórico das 'velhas guerras'. Ele definiu guerra como "um ato de violência destinado a obrigar nosso oponente a cumprir nossa vontade". A partir dessa definição, ele derivou a proposição de que a guerra é um choque de vontades que tende ao extremo; os políticos querem alcançar seu objetivo político; os generais precisam desarmar o

oponente; e a guerra libera ódio e paixão entre o povo. Se, no entanto, definirmos a guerra como "um ato de violência (organizado) emoldurado em termos políticos", a guerra poderá ser entendida como um choque de vontades ou poderíamos descrever como um empreendimento mútuo no qual os vários grupos armados têm mais a ganhar da própria guerra, da luta, do que ganhar ou perder. (CHINKIN, KALDOR, 2017, p.07, tradução nossa)²⁰

O objetivo político do confronto não está ligado à autoridade e à imposição da vontade, mas sim aos agentes que se beneficiam do fazer a guerra. Assim, a violência em larga escala aos civis faz parte da execução desta "cultura global de segurança"²¹ cuja fragmentação de seus grupos é ligada pelas redes de financiamento e recursos, sem dialogar com a autoridade e legitimidade nos moldes dos antigos conflitos (KALDOR, 2018). Deste modo, os civis como alvos são meio e fim da estratégia, por não visarem a imposição de suas vontades, mas sim, por motivarem a perpetuação da vulnerabilidade. Portanto, a dinâmica de novas guerras preponderante no período de decristalização do CSNU se fez importante na elaboração de diretrizes de atuação internacional, contando os episódios localizados de violência aberta como objeto da segurança internacional (CHINKIN, KALDOR, 2017).

Com este pano de fundo desenhado na periferia do globo, as cenas de crises humanitárias colocadas entre cenários de guerra com efeitos de violência aberta nas populações civis foram veiculadas com o senso de urgência na atuação internacional para dirimir e controlar estas situações (AMARAL JÚNIOR, 2003; ORFORD, 2003). A Organização das Nações Unidas foi, neste sentido, o grande interlocutor que viabilizou a presença robusta de tropas internacionais nestes contextos.

Contudo, antes de detalhar por meio de quais mecanismos esta inserção foi inaugurada e quais os princípios foram sedimentados neste processo, é preciso referenciar outra baliza conceitual que permitiu o alargamento do escopo da segurança internacional e incluiu os episódios típicos das novas guerras no foco das "ameaças à paz e à segurança internacional".

²⁰ No original: "The central argument is that new wars have a different logic from old wars. Clausewitz was the key theorist of 'old wars'. He defined war as 'an act of violence intended to compel our opponent to fulfil our will'. From this definition, he derived the proposition that war is a clash of wills that tends to the extreme; the politicians want to achieve their political objective; the generals need to disarm the opponent; and the war releases hatred and passion among the people. If, however, we define war as 'an act of (organised) violence framed in political terms' then war might be understood either as a clash of wills or what we could describe as a mutual enterprise in which the various armed groups have more to gain from war itself, from fighting, than from winning or losing." (CHINKIN, KALDOR, 2017, p. 07).

²¹ Conceito definido por Mary Kaldor (2018) e explicitado adiante neste capítulo.

A noção de “segurança humana” foi lançada conjuntamente aos novos instrumentos de operações de paz²² e desempenha um importante vínculo na reflexão do espírito cosmopolita de proteção sobre o arcabouço da atuação internacional e a autoridade construída do Conselho de Segurança. O conceito de segurança humana concentrou a percepção de primazia da proteção individual no vocabulário emergencial da segurança internacional. De modo resumido: a “segurança humana” se divide no campo teórico em dois ramos: restrita²³ e ampla²⁴. Uma vez que há neste campo

[...] a cristalização de uma divisão no entendimento do conceito de segurança humana entre uma perspectiva de desenvolvimento que vê a segurança contra ameaças econômicas como um aspecto essencial da segurança humana e uma perspectiva de direitos e proteção que vê a segurança física como distinta, e anterior, à abordagem de problemas econômicos. (MACFARLANE, KHONG, 2006, p.165, tradução nossa).²⁵

Este debate em si mereceria um esforço largo sistematizador, não exaurido neste trabalho²⁶. Contudo, a explanação de suas implicações contribui na montagem dos expedientes que pautaram o tema das intervenções humanitárias nas últimas décadas. O conceito contempla dezenas de especificidade e diferentes posicionamentos sobre sua definição (OWEN, 2014), todavia, o ponto mais importante desta discussão para o tópico aqui em tela é a própria prioridade dos indivíduos como objeto de segurança. Na tentativa de traçar uma perspectiva mínima das discussões sobre o termo, Taylor Owen (2014, p. 60, tradução nossa) levanta a seguinte sentença: “A segurança humana é a proteção do núcleo vital de todas as vidas humanas contra invasivas e críticas ameaças ambientais, econômicas, alimentares, de saúde, pessoais e políticas críticas.”²⁷.

Com o horizonte de que o senso central deste instrumento é a proteção dos indivíduos e das populações a fim de garantir a vida, definições institucionais

²² A peça inicial deste processo que tipifica os modelos de engajamento e vincula esta atuação à garantia da “segurança humana” é o documento “Uma Agenda Para Paz” publicado pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali em 1992. O conteúdo deste marco inaugural será adiante detalhado.

²³ Conjugada à ideia de *freedom from fear*.

²⁴ Aludindo ao mote *freedom from want*.

²⁵ No original: “[...] *the crystallization of a division in the understanding of the concept of human security between a development perspective that sees safety from economic threats as an essential aspect of human security and a rights and protection perspective that sees physical safety as distinct from, and prior to, the address of economic problems.* (MACFARLANE, KHONG, 2006, p.165).

²⁶ Para discussões ampliadas sobre o tema, consultar, MARTIN, OWEN, 2014.

²⁷ No original: “*Human security is the protection of the vital core of all human lives from critical and pervasive environmental, economic, food, health, personal and political threats.*” (OWEN, 2014, p.60).

provenientes de diferentes agências do Sistema ONU²⁸ influenciaram a formulação de políticas para abordar preocupações determinadamente estruturadas, a fim de salvar a existência humana. Publicações de agências tornaram-se centrais nas formulações de diretrizes nacionais, linhas de crédito internacionais e pesquisas acadêmicas (KRAUSE, 2014). Órgãos internacionais, desde então, vêm construindo objetivos e condições para atores envolvidos em acordos de paz e reconstruções em pós-conflito sobre desenvolvimento e cuidado público da vida humana (CHINKIN, KALDOR, 2017). Desta feita, os anos 1990 foram um grande marco de mudanças significativas da governança global, inclusive com a transformação de objetivos securitários dentro do amplo guarda-chuva da segurança humana (ROZNAI, 2014; CHINKIN, KALDOR, 2017).

Este movimento não é apenas perceptível em diretrizes gerais produzidas pelas burocracias internacionais, mas também em documentos vinculantes como as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Assim, a gramática internacional tornou-se profícua em termos como “democracia”, “*rule of law*”, “eleições livres e justas”, “*law enforcement*”, e outros, colocando-os como forma de atingir a estabilização social e como fins em si mesmos (HEGRE, 2014), demarcando o limite antes pouco explorado da segurança internacional.

Deste modo, é importante notar como os significados institucionais da segurança humana influenciaram a construção da normativa das Nações Unidas e como passaram a compor os fundamentos para o engajamento multilateral em conflitos no mundo. Para além das diferenças conceituais usadas nas análises acadêmicas, como definições restritas e amplas²⁹ (ROZNAI, 2014), uma clara linha pode ser rastreada como ponto comum: a teleologia da comunidade internacional em proteger a vida humana, permitindo seu desenvolvimento em várias vertentes. Neste sentido, diversos tipos de fatores sociais internos foram incluídos como parte da preocupação internacional para a promoção de segurança, primordialmente para populações vulneráveis, almejando não apenas a segurança como uma obrigação do Estado, mas também incorporada no esforço de salvaguardar direitos humanos como parte do escopo protetivo e garantidor da estabilidade internacional. (CHINKIN,

²⁸ A formulação mais lembrada do conceito de segurança humana é o referente à publicação do PNUD em 1994 no “*Human Development Report*”.

²⁹ Associadas às formulações de “*freedom from fear*” e “*freedom from want*”.

KALDOR, 2017)³⁰.

Nesta linha, a ideia de “segurança humana” dialoga com a pluralidade de esferas da vida em que se propôs a atenção securitária (ROTHSCHILD, 1995), em termos de “multidimensionalidade” da segurança internacional (VILLA, 1999). Ainda que o marco tenha uma forte ligação à interpretação institucional das Nações Unidas, dada sua publicação pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) em 1994 (OWEN, 2014), sua compreensão ultrapassou a atuação da Organização para solidificar teoricamente na academia o alargamento da agenda de segurança, quando tomada na sua concepção ampla resumida na popular expressão em inglês “*freedom from want*”³¹, divididas em sete esferas: econômica, alimentar, da saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política (FLOYD, 2007).

Apesar da desconfiança possível sobre a capacidade normativa do recorte da segurança humana em pautar a dinâmica securitária para dentro dos Estados (FLOYD, 2007), este ferramental permite a leitura ampliada das discussões das dinâmicas de segurança que lastrearam os projetos internacionais de estabilidade desde os anos 1990 (CHINKIN, KALDOR, 2017). Desta feita, a funcionalidade conceitual se apresenta para o debate do panorama das últimas três décadas profícuas em pautar agendas de países centrais dentro do sistema coletivo³² (SAINT-PIERRE, 2013).

A qualificação de um tema como agenda de segurança internacional, especialmente no recorte amplo da segurança humana, repassa a impetração de dinâmicas de poder e concepções estruturantes do sistema coletivo (SAINT-PIERRE, 2013). O fator fundamental deste processo é a autoridade e discricionariedade do Conselho de Segurança das Nações Unidas que detém a prerrogativa de definir quais são as “ameaças à paz e a segurança internacional” (KOSKENNIEMI, 2011; LOPES, 2007). Assim, o entendimento da relevância dos nódulos decisórios no sistema internacional (VILLA, 1999), centralizados pelas instâncias institucionais da ONU, nomeadamente

³⁰ É possível aventar a semelhança deste movimento coma busca da noção de “paz positiva” (GALTUNG, 1969), que pontua a violência estrutural das sociedades como questão central dos indicadores da paz, e não apenas o fim da violência aberta com mortes em larga escala. Ainda que não tão amplo quanto o conceito acadêmico, é factual que estruturas econômicas e políticas foram enquadradas como ponto central do envolvimento de organizações internacionais, especialmente em contextos de pós-conflito, como uma preocupação construção da paz.

³¹Esta ideia enseja uma pretensão holística de proteção estrutural da vida, na garantia de circunstâncias dignas de sobrevivência; esta abordagem se distingue da interpretação estrita sumarizada em “*freedom from fear*” que dialoga mais proximamente da proteção absoluta da violência aberta. Para uma discussão aprofundada destas definições, consultar OWEN, 2014; FLOYD, 2007.

³²A partir da inclusão de temas híbridos como o tráfico de drogas na América do Sul e o terrorismo levado a cabo por grupos religiosos islâmicos (SAINT-PIERRE, 2013)

o Conselho de Segurança com sua autoridade sobre o uso da força (ORFORD, 2011) atrela de forma eminente as dinâmicas regionais e locais espalhadas pelo globo às interpretações da segurança da concertação internacional.

Portanto, a concepção transfronteiriça “para dentro do Estado” permite a ponderação sobre a determinação soberana e autônoma destes tópicos à luz de dinâmicas da globalização financeira e do adensamento institucional das organizações internacionais (KALDOR, 2018). Isto significa apontar para a influência destas temáticas para um factível reordenamento da constituição política internacional – baseado na estrutura de distribuição de poder do pós-1945 –, em que a pluralidade de questões, majoritariamente atreladas ao subdesenvolvimento periférico global, passou a compor o espectro de tutela internacional, fundamentalmente lastreado nas noções de direitos humanos (ORFORD, 2003).

Uma vez que a correlação essencial aqui exposta e a consolidação de um entendimento de que elementos estruturais dos Estados são atrelados à estabilidade da segurança internacional, sobre conflitos localizados, bem como os fenômenos sociais sobre o crime organizado e até mesmo de controle climático³³. A característica multidimensional da segurança humana (VILLA, 1999), assim, constrói o espaço em que é possível a interconexão de vieses sobre a execução de direitos, a percepção de ameaças, e as autoridades interna e externa. Este processo aventou respaldar a característica “interméstica” na formulação desta pauta que se distanciava da concepção clássica de segurança durante a bipolaridade.

Os efeitos práticos deste movimento desembocam na dialética entre tentativas de ressignificação da soberania³⁴ e exportações de interpretações sobre a constituição de ameaças. A própria concepção sobre a autoridade política, ligada à primazia da soberania não intervencionista, torna-se alvo das disputas relativas às interpretações do provimento da segurança (CHINKIN, KALDOR, 2017; KALDOR, 2018). A

³³ Os exemplos sobre o fenômeno do crime organizado e do controle climático convergem mesmo em autores com interpretações distintas sobre estes processos, como SAINT-PIERRE, 2013 e VILLA, 1999.

³⁴ Vale pontuar que o debate sobre a realização da soberania também abre um importante filão de análise: a ideia de uma soberania estatal absoluta não se concretiza na realidade histórica, mas a distribuição de suas facetas é bastante utilizada para a ponderação sobre a capacidade estatal. Krasner (1999, pp.03-04) indica quatro modelos “*international legal sovereignty, Westphalian sovereignty, domestic sovereignty, and interdependence sovereignty*”, que revelam as dimensões constitutivas deste arcabouço político e expediente jurídico. Durante este texto, a ideia de soberania territorial fará referência ao molde vestifaliano de não intervenção.

ampliação do escopo securitário abriu flancos de atuação da institucionalidade internacional – via organizações públicas ou não-governamentais – de forma mais contundente e invasiva, condicionando políticas para o desenvolvimento e reformas do setor de segurança, lastreada em uma narrativa sobre a manutenção da paz e da estabilidade (KRAUSE, 2014). Neste sentido, a maleabilidade conceitual e política deste expediente suscita uma série de questionamentos sobre a ampliação das vulnerabilidades de Estados da periferia do globo por possibilitar a manipulação de arcabouços político-jurídicos pró-intervenção (ROZNAI, 2014).

Contudo, vale pontuar que o debate em torno da segurança humana – e sua concepção multidimensional – sofre de deficiências teóricas e conceituais graves, que limitam sua capacidade em determinar a atuação dos Estados (KRAUSE, 2014). Mais do que a formulação de diretrizes claras, a primeira geração da segurança humana cumpriu o papel de pautar a agenda internacional ao redor da atenção multilateral aos diferentes aspectos da segurança tendo o indivíduo como pedra de toque dos investimentos entre a cooperação técnica e a proteção militar (CHINKIN, KALDOR, 2017). Nem por isso houve clareza conceitual na noção de segurança humana como consideração normativa (FLOYD, 2007), algo sancionado pelas disputas de significados sobre o termo e o uso da terminologia em diversos espaços e por variados atores (OWEN, 2014). Assim, o impacto da plasticidade característica deste conceito é primordialmente percebido no nível discursivo em formatar agendas de políticas externas e canais de recursos que atendam aos diferentes objetivos no plano internacional (KRAUSE, 2014).

A figura que se aventa sobre a dinâmica desta concepção securitária é caracterizada pela dualidade entre a concretude de ações institucionais e fluxos financeiros, e a abstração conceitual (KRAUSE, 2014). Este caráter – ambíguo, em uma visão superficial – é exatamente o que permite que a ideia de segurança humana seja instrumento de formulação de políticas dos mais diversos matizes.

Não à toa, este movimento de primazia pelas condições protetivas da vida repercutiu na seara securitária, especialmente a partir dos anos 1990, pela explosão de conflitos internos, denominados “novas guerras” (KALDOR, 2012; MUNKLER, 2005), aqui já referenciadas. A reverberação normativa desta conjuntura formou uma série de documentos sobre o engajamento onusiano em crises humanitárias com o intuito de remodelar o comportamento das operações multilaterais aos desafios do

campo. Assim, a ONU ganhou *momentum* e passou a usar a ideia de proteção como um mote para seus processos de formulação normativa e para suas diretrizes de atuação no campo (ORFORD, 2011; 2013; SEAMAN, 2014). Neste sentido, o desenvolvimento da normativa internacional demonstra uma crescente fusão para a interpretação da atuação internacional em dois eixos entremeados: as noções de segurança humana e as provisões do direito internacional dos direitos humanos³⁵ (ROZNAI, 2014).

Por conseguinte, as Nações Unidas passaram a ser o grande vocalista deste objetivo e tomaram a janela de oportunidade da década de 1990 para consolidar seu engajamento; não como procurador de interesses nacionais, e sim como formulador político e legítimo ator internacional, já que:

A ONU reúne de algum modo inusitado a estrutura de poder político e os direitos dos indivíduos: por um lado, a estrutura de poder de 1945 permanece em vigor no Conselho de Segurança e, por outro, as instituições de direitos humanos proliferaram na ONU de uma maneira que não era prevista em 1945. (CHINKIN, KALDOR, 2017, p.106, tradução nossa)³⁶

Este paradigma na condução do Conselho nos contextos de novas guerras ensejou a formulação de outro conceito institucional que integra a preocupação protetiva cosmopolita ao *ethos* securitário. A noção de “proteção de civis” é o outro lastro principiológico que formula atualmente a dinâmica humanitária – também integrado na figura do princípio de Responsabilidade de Proteger. Visto que a realização da segurança humana se vincula à garantia da paz e da proteção da violência como esteio explícito. Assim, o espaço normativo sobre a proteção de civis ganhou força na formulação das Nações Unidas em preconizar este viés a partir dos anos 1990 com o engajamento humanitário (MACFARLANE, KHONG, 2006).

É verdade, no entanto, que o eixo de proscricção da violência a civis já existia de modo contundente no direito internacional. Todavia, a formulação destes expedientes regiam classicamente as guerras tradicionais ao estilo clausewitziano e não foram suficientes para emoldurar o engajamento da Organização no contexto das novas guerras – quando a violência direcionada às populações civis fez parte da

³⁵ Aqui, ‘direito internacional dos direitos humanos’ traduz livremente a expressão em inglês ‘*international human rights law*’.

³⁶ No original: “*The UN somewhat uneasily brings together both political power structure and individuals’ rights: on the one hand, the 1945 power structure remains in place within the SC[Security Council], and on the other, human rights institutions have proliferated within the UN in a way that was not envisaged in 1945*” (CHINKIN, KALDOR, 2017, p. 106).

estratégia do embate bélico – já que o modelo de *peacekeeping* não atua nem como parte beligerante, nem puramente como agente da assistência humanitária.

No momento de implantação das convenções de Genebra de 1949³⁷, já era possível observar o reconhecimento e a atenção internacional dada para a utilização da força contra civis como elemento básico do combate, a fim de se lograr o cumprimento do objetivo político na rendição. Mais do que tática, esta prática revelou-se visivelmente parte do vetor coercitivo no contexto de executar a derrota do inimigo. É importante frisar que o uso da violência contra civis não é um fenômeno contemporâneo, mas sim, ganhou a atenção da produção normativa internacional no contexto do adensamento protetivo internacional protagonizado pelo Sistema das Nações Unidas. Este espectro até então artificialmente separado do combate nas formulações normativas, foi transportado para o eixo central dos conflitos

Esta transição prevaleceu com a eclosão dos conflitos nos anos 1990, aqui chamados de novas guerras pelo ganho conceitual que esta tipologia oferece na análise do campo protetivo. O resultado desta mudança de perfil armado foi o exponenciamento das crises humanitárias durante os anos 1990, que demandaram a transformação na ideia de proteção internacional de civis do clássico direito humanitário de Genebra³⁸, para o ensaio do direito de assistência humanitária³⁹ (AMARAL JÚNIOR, 2003). Este contexto significou o engajamento mais contundente dos atores internacionais nos conflitos armados: mais do que o atendimento de equipes médicas, esta fórmula aprimorada dos princípios de salvaguarda da vida deu corpo legal à presença de expedientes como os corredores humanitários (AMARAL JÚNIOR, 2003) e às doutrinas de intervenção das Nações Unidas baseadas no Capítulo VII da Carta de São Francisco, autorizador do emprego da força no campo (ORFORD, 2003); bem como desembocou na produção do princípio de Responsabilidade de Proteger nos anos 2000⁴⁰ – abordado no capítulo 3 deste trabalho.

A sustentação da regulamentação beligerante desde então por esta conjugação dos ramos do direito internacional, especialmente provenientes dos ramos do

³⁷ Para o detalhamento do conteúdo das Convenções de Genebra (1949), consultar COMPARATO, 2017.

³⁸ O outro braço do direito humanitário, chamado direito de Haia, se debruça sobre a regulamentação dos aparatos de guerra e armamentos (SWINARSKI, 1993).

³⁹ Para um trabalho detalhado sobre as nuances deste movimento derivado do “direito de ingerência”, consultar: AMARAL JÚNIOR, 2003.

⁴⁰ Para considerações cuidadosas sobre os significados desta evolução, consultar ORFORD, 2011.

direito dos conflitos armados e do direito internacional dos direitos humanos (WILSON, 2017), ensejou o adensamento do direito internacional penal com a criação dos tribunais *ad hoc*, como para ex-Iugoslávia e Ruanda, e também a consolidação do Tribunal Penal Internacional para julgar crimes de guerra e crimes contra a humanidade (KOSKENNIEMI, 2011).

Com este novo perfil, a proteção a civis deixou de ser parte adjacente da normativa ampla em conflitos tratada como a não agressão das partes beligerantes, para tornar-se elemento central do envolvimento internacional, a partir da agenda intervencionista. Este movimento destaca que a malha protetiva do direito humanitário não respaldava o espectro das operações de paz que este tema abarcou ao longo das últimas três décadas. Desta forma, os efeitos da nova interpretação dos conflitos, isto é, do entendimento de que a violência civil escalou durante o século XX para ser protagonista do encaminhamento da guerra, levou à mudança do eixo normativo internacional.

A conjunção desta preocupação ao alargamento do espectro da segurança internacional na figura da “segurança humana” implicou na formação de mecanismos de proteção de civis, que determinam a atuação muitas vezes armada das tropas internacionais em operações de paz com a finalidade de garantir a segurança das populações. A criação de mandatos de proteção de civis no escopo das operações de paz se iniciou no contexto de reação aos fracassos das missões de paz no início dos anos 1990 – como nos já citados casos do massacre de Srebrenica e do genocídio de Ruanda -, que colocava em xeque a legitimidade do envolvimento da ONU nestas situações tanto pela falha no resultado, quanto pela incapacidade de assumir o lastro substantivo de proteção.

No final dos anos 90, e no contexto da consideração da inação da ONU em Ruanda, sua ineficácia na Bósnia e a decisão dos estados da OTAN de agir fora do processo do Conselho de Segurança da ONU no Kosovo, a abordagem do Conselho de Segurança evoluiu ainda mais. No caso de Srebrenica, a Assembleia Geral solicitou em 1998 que o Secretário-Geral encomendasse um relatório independente sobre o massacre em 1995. No caso de Ruanda, o próprio Secretário-Geral encomendou um relatório semelhante. Ambos os relatórios indicaram que as Nações Unidas e seus Estados membros haviam fracassado em cumprir sua responsabilidade de proteger as comunidades em perigo de destruição física. Em nenhum dos casos houve um problema com aviso prévio. Nos dois eventos, as forças da ONU estavam presentes quando as atrocidades ocorreram e não tinham mandato para intervir (Ruanda) ou optaram por não o fazer (Srebrenica). (MACFARLANE, KHONG, 2006, p.174, tradução nossa)⁴¹.

⁴¹ No original: “*Toward the end of the 1990s, and in the context of consideration of the UN's inaction in Rwanda, its ineffectiveness in Bosnia, and the decision of the NATO states to act outside the UN*”

Assim, a primeira missão que contou com a categoria da proteção de civis nesta semântica, com o intuito de usar a força no campo de conflito para proteger civis ativamente foi a UNAMSIL – *United Nations Mission in Sierra Leone* - para Serra Leoa (HULTMAN, 2013), no mandato de envio S/RES/1270 de 1999. E “Todas as resoluções subsequentes com um mandato robusto de proteção foram adotadas por unanimidade pelos membros do Conselho. A maioria delas também foi adotada sem discussão.” (HULTMAN, 2013, p.63, tradução nossa)⁴². Ainda em 1999, o CSNU emitiu a resolução S/RES/1265 em que reverbera o relatório do Secretário Geral (S/1999/957) sobre a urgência da proteção de civis no engajamento onusiano. O relatório e resolução tratam pela primeira vez de forma aguda esta categoria protetiva como responsabilidade da Organização no escopo das intervenções e liga a execução de instrumentos de proteção aos objetivos de estabilidade e reconstrução contidos das diretrizes para operações de paz (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999).

É preciso frisar que a colocação da pauta proteção de civis na agenda intervencionista foi agregada ao braço armado das operações como objetivo legítimo do uso da força. O consenso criado em torno do princípio se mostrou presente tanto nas esferas humanitárias quanto nos círculos militares atuantes em conflitos deste tipo (GORDON, 2013). Esta conjunção construiu o modelo “robusto” das missões com lastro no Capítulo VII da Carta de São Francisco em reação direta aos fracassos de inação aqui já referenciados (KENKEL, 2013).

A questão levantada neste ponto era a legitimidade do instrumento das operações sem a primazia da proteção de civis. O formato utilizado até o momento não tinha sido capaz de atender aos aspectos substantivos do engajamento internacional. A má performance da Organização em concretizar os princípios securitários da segurança

Security Council process in Kosovo, the Security Council's approach evolved further. In the case of Srebrenica, the General Assembly requested in 1998 that the Secretary-General commission an independent report on the massacre in 1995. In the case of Rwanda, the Secretary-General himself commissioned a similar report. Both reports indicated that the United Nations and its member states had failed badly in fulfilling their responsibility to protect communities in danger of physical destruction. In neither case was there a problem with early warning. In both instances, UN forces were present when the atrocities occurred and either had no mandate to intervene (Rwanda) or chose not to (Srebrenica).” (MACFARLANE, KHONG, 2006, p. 174)

⁴² No original: “All subsequent resolutions with a robust protection mandate have been adopted unanimously by the Council members. Most of them have also been adopted without discussion.” (HULTMAN, 2013, p.63).

humana nestes casos criou lapsos de eficácia no regime que havia falhado em cumprir com o objetivo moral das missões. Vale pontuar aqui que a indicação de um dever moral da comunidade internacional em agir nas situações de conflitos a fim de proteger civis dialoga de modo direto com o esforço narrativo cosmopolita em construir espaços normativos de garantia da dignidade humana. As alegações da incapacidade onusiana na realidade factual não foram feitas exclusivamente a partir da leitura concreta dos objetivos enviados nas operações durante a década, mas sim balizavam o debate baseado nos princípios protetivos arguidos pela clássica esfera dos direitos humanos como um campo retórico, bem como da recém-inaugurada segurança humana.

Esta vertente indica a formulação mais bem acabada da retórica construída a partir das noções de segurança humana, baseadas na percepção de dever moral de ação, no tópico pujante das novas guerras naquele período. Este expediente foi utilizado de modo corriqueiro desde então e provou-se ponto comum nas variadas cenas institucionais, que respaldam a ideia de proteção como um importante tema da governança global (GORDON, 2013; MACFARLANE, KHONG, 2006) e também consenso entre os Estados votantes no CSNU (HULTMAN, 2013). É importante pontuar que a conjunção da segurança humana como mote de atuação e a violência amplamente divulgada criaram o espaço para a elaboração de expedientes com o uso da força autorizado para o fim protetivo, inexistente no arcabouço das Nações Unidas até então.

A proteção de civis tornou-se, portanto, a síntese de dois processos interpretativos dos princípios “constitucionais” da Carta, e em alguma medida, prova-se um *topoi* no engajamento de forças internacionais. O primeiro foi a própria ampliação do escopo da segurança internacional para compreender a segurança dos indivíduos e populações como objeto do sistema coletivo das Nações Unidas, sistematizada no conceito da segurança humana. O segundo foi a articulação de propósitos de direitos humanos embebidos no regime onusiano para a universalidade protetiva, criando elos de dever moral para a atuação da comunidade internacional.

Entretanto, a lógica desta conformação foi a de preconizar a estabilização de conflitos, fundada na dinâmica de conflitos tradicionais (KALDOR, 2018, p. 105) e que assim encontrou inevitáveis limites na execução das operações. Na condução das missões, a presença ampliada de contingentes militares para exercer a proteção de

civis gerou contradições iminentes entre o discurso de aprofundamento da garantia de protetiva e a busca de soluções armadas no campo; a intervenção armada com fins de estabilidade política constitui um contrassenso em termos por inviabilizar a realização da cidadania, sendo esta a primeira esfera de proteção (BENHABIB, 2004; 2008; 2009)⁴³. Assim, o engajamento internacional não passou a indicar a superação das vulnerabilidades decorrentes da violência (KALDOR, 2018; RICHMOND, 2014).

Como já mencionado, este caminho foi atrelado ao pacote principiológico dos direitos humanos, que desempenhou enorme força motriz a partir da narrativa de vitória liberal ao final da Guerra Fria (ORFORD, 2003; ROZNAI, 2014). Acompanhadas das reformas econômicas estruturais em países em desenvolvimento dentro do escopo neoliberal (HOBSBAWN, 1995), a proteção e promoção dos direitos humanos ganharam papel central na política internacional e especial atenção foi dada aos conflitos armados intraestatais como “novo” tópico da segurança internacional (KALDOR, 2018). Massacres em massa como os de Srebrenica (1995) e Ruanda (1994) foram interpretados como questões que demandavam a atuação internacional (AMARAL JÚNIOR, 2003; ORFORD, 2003). Este período foi, assim, marcado pelo aumento exponencial da autorização de missões de paz e de contingentes armados no campo, em que a opção pelo uso do Capítulo VII foi consolidada como preconização do envolvimento internacional (BIGATÃO, 2015), tratada no capítulo 3 deste trabalho.

Esta conjunção não foi alijada do tópico vital da conformação internacional do pós-1945: o uso da força. O CSNU tornou-se o ator mais proeminente da questão por ser investido da autoridade devida para permiti-lo (CHINKIN, KALDOR, 2017). Neste sentido, a moldura legal usada pelo Conselho para autorizar as incursões teve grande impacto na mudança do humanitarismo. Uma transformação central foi o acionamento do Capítulo VII da Carta de São Francisco para propósitos humanitários. Isso só foi possível em larga escala pela sedimentação de uma interpretação que as matérias de segurança internacional apreciadas pelo CSNU deveriam abordar o sofrimento humano em todas as partes do globo por meio da concertação multilateral. Esta mesma interpretação gerou a proposta do princípio de Responsabilidade de Proteger (*R2P*) em 2001, que nomeou a proteção de civis como dever da comunidade

⁴³ A definição e concretude dos elementos de democracia nas intervenções onusianas são debatidas nos capítulos 4 e 5 desta dissertação.

internacional e condiciona a soberania territorial à salvaguarda de direitos humanos.

Este cenário desembocou na realização de práticas operacionais de segurança, dentro de prerrogativas para o controle da violência em larga-escala – especialmente direcionado às populações – como objeto primordial do regime securitário contemporâneo. A mudança de mentalidade no “combate” das novas guerras, deslegitimado pela interpretação sectária de suas narrativas e com alvos civis como elemento crucial do ataque, abriram espaço para a geração de perspectivas limitadas ao controle da violência aberta por meio de forças militarizadas (KALDOR, 2018).

Portanto, a disseminação da concepção liberal de estabilização dos conflitos dos anos 1990 e 2000, arraigada na incorporação da narrativa de tutela internacional dos direitos humanos, permitiu a disseminação de novos modelos de atuação que se distanciam dos processos de segurança até a Guerra Fria. Neste sentido, é valioso mencionar a lente teórica das “culturas globais de segurança” (KALDOR, 2018) pela sistematização que esta oferece sobre os perfis de engajamento internacional neste contexto. A definição conceitual retrata o alinhamento entre as práticas de segurança e os elementos de autoridade e legitimidade do plano político, uma vez que “segurança é vinculada por autoridade e poder” (KALDOR, 2018, p.03, tradução nossa)⁴⁴:

Uma cultura de segurança é um padrão específico de comportamento, ou constelação de práticas socialmente significativas, que expressa ou é a expressão de normas e padrões incorporados em uma interpretação específica da segurança e profundamente imbricada em uma forma específica de autoridade política ou conjunto de relações de poder. Uma cultura de segurança compreende diferentes combinações interconectadas de ideias, regras, pessoas, ferramentas, táticas e infraestrutura, vinculadas a diferentes tipos de autoridade política que se reúnem para abordar ou se engajar em violência em larga escala. O termo “cultura” ajuda a explicar por que certas práticas se normalizam ou se habituam, mesmo que pareçam contrárias à lógica. [...] O termo “segurança” é usado porque nem todos os métodos para combater a violência em larga escala são militares. [...] Uma cultura de segurança é semelhante a um modo de guerra, mas não envolve necessariamente força militar. [...] O termo “global” é usado para chamar a atenção para a maneira pela qual as culturas de segurança são sobre maneiras de fazer segurança ou padrões de comportamento, e não sobre culturas nacionais ou étnicas. (KALDOR, 2018, pp.01-03, tradução nossa)⁴⁵

⁴⁴ No original: “*security is bound up with authority and power*” (KALDOR, 2018, p.03)

⁴⁵ No original: “*A security culture is a specific pattern of behaviour, or constellation of socially meaningful practices, that expresses or is the expression of norms and standards embodied in a particular interpretation of security and that is deeply imbricated in a specific form of political authority or set of power relations. A security culture comprises different interconnect combinations of ideas, rules, people, tools, tactics and infrastructure, linked to different types of political authority that come together to address or engage in large-scale violence. The term ‘culture’ helps to explain why certain practices become normalized or habituated even if they appear to be contrary to logic. [...] The term ‘security’ is used because not all methods of addressing large-scale violence are military. [...] A security culture is similar to a way of war but it does not necessarily involve military force. [...] The term ‘global’ is used to draw attention*”

Desta forma, vale o destaque a dois tipos ideais das culturas de segurança construídos pela autora, por dialogarem diretamente com a atuação internacional nas crises humanitárias: a cultura das novas guerras (KALDOR, 2018, pp.75-98) e a cultura da paz liberal (KALDOR, 2018, pp.99-122) que completam o arco interpretativo formulador das diretrizes internacionais de engajamento. A primeira ditou o envolvimento das forças de segurança por lentes de conflito armado, ou seja, com o engajamento para o fim destes; e a segunda faz uso de expedientes cosmopolitas políticos e econômicos para atingir a estabilização das sociedades, por meio das missões humanitárias e de frágeis acordos de paz.

A recorrência da atuação onusiana na periferia do globo ensejou a cooptação das premissas cosmopolitas presentes no seu arcabouço principiológico para a conformação de uma finalidade internacional de promoção humanitária, que se firmou como a salvaguarda da vida em beligerâncias, dentro de limitados entendimentos da paz. A união das frentes das novas guerras com a inserção dos projetos de paz liberal gerou contextos de “paz híbrida” que “são caracterizados pela continuidade de crimes, violações de direitos humanos e o sempre presente perigo de reverter à guerra” (KALDOR, 2018, p.90, tradução nossa)⁴⁶.

Nesta linha, a promessa cosmopolita de emancipação se viu frustrada na realidade no uso, primordialmente, dos mecanismos clássicos do humanitarismo. Isto é, a incorporação da primazia dos direitos humanos no escopo da segurança internacional foi limitada ao controle da violência em larga-escala sem conseguir ultrapassar a promoção de direitos fundamentais da vida – uma série de trabalhos empíricos sobre os processos de pós-conflito fazem o relato do fracasso emancipatório das operações internacionais⁴⁷.

Assim, as formulações para *peacebuilding* e *statebuilding* (nomenclaturas corriqueiramente usadas para as ações de pós-conflito) introjetaram as matrizes de democratização como caminho unívoco para a recuperação das sociedades afetadas

to the way in which security cultures are about ways of doing security or patterns of behaviour rather than about national or ethnic cultures.” (KALDOR, 2018, pp.01-03).

⁴⁶ No original: “are characterized by continuing crime, human rights violations and the ever-present danger of reverting to war” (KALDOR, 2018, p. 90).

⁴⁷ Alguns poucos exemplos são trabalhos sobre Iraque (CHARLESWORTH, 2007), Líbia (BRAITHWAITE et al, 2014), Indonésia (BRAITHWAITE, 2010), Timor Leste (PEREIRA, 2015), Guatemala (BORGES, 2013), Uganda (NOUWEN, 2012), Nepal (SUBEDI, 2010).

pela violência em larga escala, que produziriam resultados positivos por si mesmos (BOROWIAK, 2013; HEGRE, 2014). Com efeito, a teleologia internacional de assegurar a promoção da dignidade humana foi perdida na morosidade das formulações normativas – vinculantes ou não – (SAUL, 2012; PIPPAN, 2010), que mal davam conta da execução militar das operações de paz, vide a preocupação das diretrizes onusianas, detalhadas no capítulo 3 deste trabalho. Não levemente, as atuações internacionais ganharam críticas contundentes sobre seu caráter imperialista, por enviar instituições e executar projetos distantes das realidades locais, na perspectiva da paz gerada “desde cima” (BHUTA, 2008).

Desta feita, a legitimidade do uso da força para a proteção subjetiva foi construída dentro da retórica protetiva internacional, fundamentada na formação da autoridade internacional, que subvertesse os significados da soberania vestifaliana (ORFORD, 2011), dentro de lógicas de segurança que visavam o arrefecimento dos conflitos com alvos civis (KALDOR, 2018). O retrato deste controverso movimento é a cristalização de um conjunto axiológico importante, lastreado em princípios amplos de direitos humanos – tornando-os objeto da segurança internacional –, e a frustração das promessas alargadas do cosmopolitismo na realização das operações internacionais, que objetivamente se voltaram em práticas de segurança para controle da violência. A noção que permeou as práticas securitárias e o câmbio de suas características foi largamente influenciada pela falta de concretude factual entre o engajamento internacional em situações de conflito e a promoção da axiologia que compõe a paz liberal. Deste modo, é possível aventar aqui a execução de um “humanitarismo protetivo” que construiu os institutos de proteção civil e elo da segurança humana a fim de legitimar sua atuação, porém não logrou executar o passo seguinte para a reconstrução robusta das sociedades⁴⁸.

Essas avaliações são reafirmadas a partir da leitura dos documentos publicados reiteradamente pela Secretaria Geral, que apresentam o detalhamento instrumental destes aportes teleológicos e contam linearmente a consecução histórica destes ajustes na tentativa de consolidar o novo arcabouço humanitário. Nesta linha, o próximo capítulo se dedica ao escrutínio destas publicações.

⁴⁸ As condições dos elementos de reconstrução na prática das Nações Unidas são debatidas no capítulo 4 desta dissertação. Os elementos sobre a proposição do humanitarismo protetivo são sistematizados no capítulo 5.

3 TRAJETÓRIA NORMATIVA DO CAMPO HUMANITÁRIO: DIRETRIZES E INSTITUTOS INTERVENCIONISTAS

No âmbito das intervenções humanitárias – onde a união dos propósitos onusianos de manutenção da paz e da segurança internacional, do controle do uso da força e do resguardo da dignidade humana se faz mais nítida –, o protagonismo das Nações Unidas foi testado para além da paralisia nuclear da Guerra Fria em curso durante seu primeiro período de existência. Na virada da década de 1960, sob a liderança do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld, a primeira geração das operações de paz foi inaugurada a reboque dos processos de descolonização (ORFORD, 2011), abrindo espaço para a narrativa de tutela internacional sobre as garantias humanas (ORFORD, 2003). Tanto a incursão em Suez (1956), quanto a missão no Congo (1960) serviram para ditar os caminhos do envolvimento multilateral que seria aumentado em larga escala a partir dos anos 1990, distanciando-se da suposta neutralidade e formando o mecanismo de construção da autoridade internacional, sobrepondo as realidades recém independentes:

As operações no Suez e no Congo iniciaram um conjunto de práticas destinadas à “manutenção da ordem no país e à proteção da vida”, que se expandiram rapidamente durante a era da descolonização. Os conceitos de diplomacia preventiva, *peacekeeping*, e administração territorial não são encontrados na Carta da ONU, mas têm sua origem nas inovações de Hammarskjöld e nas “experiências operacionais” da ONU. Essas práticas continuaram a ser desenvolvidas com base em um mandato muito amplo para o executivo, guiado por um conjunto minimalista de princípios. (ORFORD, 2011, p. 87, tradução nossa⁴⁹).

Este ensaio iniciado pelo Secretário Geral Hammarskjöld, no entanto, não tomou grandes proporções até o final da Guerra Fria. Com a dissolução da União Soviética e a explosão de conflitos internos na periferia do globo (KALDOR, 2012), o engajamento de forças das Nações Unidas foi exponenciado de forma singular (BIGATÃO, 2015).

Com o panorama central dos princípios e expedientes mais importantes para a avaliação axiológica do tema em tela, é preciso agora atentar aos documentos que

⁴⁹ No original: “*The Suez and Congo operations initiated a set of practices aimed at ‘the maintenance of order in the country and the protection of life’ that rapidly expanded during the era of decolonisation. The concepts of preventive diplomacy, peacekeeping and territorial administration are not found in the UN Charter, but have their origin in Hammarskjöld’s innovations and the UN’s ‘operating experiences’. Those practices have continued to be developed on the basis of a very broad mandate to the executive, guided by a minimalist set of principles.* (ORFORD, 2011, p. 87).

desenharam as diretrizes do arcabouço intervencionista nas últimas décadas, primeiro na moldura em curso a partir dos anos 1990 (3.1), e depois sobre a ótica do princípio de Responsabilidade de Proteger (3.2). Nestas produções os elos entre o lastro principiológico e a tentativa de implantar o molde de instituições nacionais resplandecem em uma lógica causal entre a elaboração de infraestrutura socioeconômica e a estabilização da violência em larga escala. Desta feita, a retórica posta para legitimar a execução desta agenda pela ONU se situa na arguição de pressupostos cosmopolitas de proteção como a própria razão de existir da Organização.

3.1 Reinvenção do humanitarismo nas Nações Unidas

O documento “Uma Agenda para Paz” (1992) publicada pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali inaugura a nova fase do humanitarismo das Nações Unidas, criando nexos entre a estabilização da segurança e as características de desenvolvimento e democracia (DUFFIELD, 2001)⁵⁰. Esta é a primeira peça da sequência de publicações que sedimentou o conjunto de valores principiológicos, especialmente sintetizados nas prescrições da segurança humana e da responsabilidade internacional de proteção, para a ativação das operações de paz. No texto, o constrangimento da soberania estatal ganha formato no respaldo da governança estatal para com seus cidadãos; aponta-se para a construção de um entendimento de que a legitimidade do Estado e da salvaguarda de sua soberania territorial passa pela garantia de direitos fundamentais da população, em substituição ao princípio inviolável da não intervenção.

17. A pedra basilar deste trabalho é e deve permanecer o Estado. Respeito por sua fundamental soberania e integridade é crucial para qualquer progresso internacional em comum. O tempo da soberania absoluta e exclusiva, no entanto, já passou; sua teoria nunca foi acompanhada pela realidade. É tarefa dos líderes dos Estados hoje entender isso e encontrar um equilíbrio entre as necessidades de boa governança interna e os requisitos de um mundo cada vez mais interdependente. O comércio, as comunicações e as questões ambientais transcendem as fronteiras administrativas; mas dentro dessas fronteiras é onde os indivíduos realizam a primeira ordem de suas vidas políticas, sociais e econômicas. As Nações Unidas não fecharam suas portas. Ainda assim, se todos os grupos étnicos, religiosos ou linguísticos

⁵⁰ Mark Duffield (2001, p. 75) caracteriza esta fase como “novo humanitarismo”: “[...] *the new humanitarianism reinforces earlier policy commitments to linking relief and development, conflict resolution and societal reconstruction. The new humanitarianism reflects a willingness to include the actions and presence of aid agencies within an analytical framework of causal and consequential relations.*”

reivindicassem o Estado [sic⁵¹], não haveria limite para a fragmentação, e a paz, a segurança e o bem-estar econômico se tornariam cada vez mais difíceis de alcançar. (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992, tradução nossa⁵²).

Assim a permanência da centralidade dos Estados no regime é reconhecida dentro de um contexto conturbado politicamente, contando com o aprofundamento da globalização econômica e financeira *pari passu* à reafirmação das identidades nacionais (com clara referência ao cenário dos Balcãs) e às democratizações em curso na periferia do globo. Aliada a esta leitura, o documento interpõe os temas de desenvolvimento – pobreza e meio ambiente – à preocupação com a segurança internacional, formulando de modo seminal a ideia de segurança humana.

A peça lançou ainda a repaginação das operações de paz em quatro categorias de atuação da Organização em contextos de conflito, no intuito de formular o protagonismo pretendido na estabilização de paz e segurança internacional. Os modelos foram nomeados: 1) diplomacia preventiva, que visa mediar tensões antes do conflito armado aberto; 2) *peacemaking*, com mandatos embasados do Capítulo VI da Carta, mantendo a Organização como mediadora de hostilidades; 3) *peacekeeping*, contando com a presença de tropas e forças das Nações Unidas (Capítulo VII), com o consentimento das partes; e, por fim, 4) *post-conflict peacebuilding*, mais genericamente construído, aponta para auxílio de construção de capacidades estatais (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Com estes quatro moldes elencados, é importante perceber que a lógica instalada estabelece vínculos etapistas no andamento dos conflitos e circula as ações de prevenção às estruturas de desenvolvimento e democracia na figura do *peacebuilding*. Esta percepção remonta à primazia da segurança humana empenhada inicialmente aqui como forma de proteção e prevenção concreta das sociedades. Neste sentido,

⁵¹ Aqui, a referência a “Estado” tenta traduzir a expressão em inglês “statehood”.

⁵² No original: “17. The foundation-stone of this work is and must remain the State. Respect for its fundamental sovereignty and integrity are crucial to any common international progress. The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more independent world. Commerce, communications and environmental matters transcend administrative borders; but inside those borders is where individuals carry out the first order of their economic political and social lives. The United Nations has not closed its door. Yet if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being would become ever more difficult to achieve.” (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992).

este último mecanismo dispense atenção à construção de estruturas físicas e políticas para reduzir percepção das hostilidades, que atuasse na mesma fase da diplomacia preventiva, a fim de evitar a recorrência do conflito. Na mesma linha, há a inclusão de uma demanda central para a Organização, a fim de garantir o apoio técnico e político para o fortalecimento de instituições democráticas incipientes, isto pois atesta que há “uma óbvia conexão entre práticas democráticas – como *rule of law* e transparência no processo decisório – e a conquista da verdadeira paz e segurança em uma nova ordem política estável” (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992, §59, tradução nossa⁵³). O que se percebe é a defesa da relação de causalidade constante entre os modelos sócio-políticos e a estabilidade da paz. Esta noção transforma a conjugação dos aspectos de segurança humana e de legitimidade do Estado em vetores fundamentais da atuação internacional dentro do arcabouço onusiano (BOUTROS GHALI, 1995).

Esta publicação configura, portanto, o marco institucional histórico da sedimentação de um arcabouço axiológico intervencionista, que no campo concreto fundamentou-se na concretização de aportes cosmopolitas de proteção e operacionalizou a militarização aprofundada da atuação internacional. Mais do que uma diretriz institucional corriqueira, o texto, patrocinado por Boutros-Ghali, expressa a fotografia temporal de consensos liberais sobre a responsabilidade protetiva e a execução de modelos suficientes para a reabilitação dos Estados afetados por conflitos armados. De forma clara, a democracia liberal foi arregimentada como mecanismo salvador da capacitação estatal. Este caráter gerou graves problemas na aplicação do campo, com críticas factíveis de descolamento flagrante entre a realidade local e a propositura internacional (BARNETT et al, 2007; PARIS, 2009).

Como já levantado no capítulo anterior, a construção desta matriz de atuação foi ensejada pela grande prevalência de conflitos locais internacionalizados (BIGATÃO, 2015); desenhando as condições de opinião pública para o maior embasamento das operações no Capítulo VII da Carta de São Francisco, que autoriza o uso da força (BIGATÃO, 2015; EVANS, 2006; RIBEIRO, 2015; THAKUR, 2013). Entretanto, o caráter eminentemente militar aventado pela ativação deste dispositivo criou margem para críticas de ingerência, já que a presença militar estrangeira – ainda que

⁵³ No original: “*an obvious connection between democratic practices – such as the rule of law and transparency in decision-making – and the achievement of true peace and security in any new stable political order*”. (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992, §59).

multilateral – fere patentemente o princípio basilar de “não intervenção em assuntos internos”, em referência à Carta de São Francisco (AMARAL JÚNIOR, 2003; SEAMAN, 2014). Neste ponto, a congregação de argumentos sobre a imperatividade da responsabilidade internacional e da autoridade do CSNU em determinar as situações passíveis de intervenção tanto por primar pela proteção de civis, quanto por assegurar a paz e a segurança internacional já se fez relevante na reforma das operações de paz, por articular estes vetores aos argumentos protetivos de fundo moral.

A engenharia retórica que possibilitou esta abordagem foi a noção de restrição da soberania, em prol da segurança dos indivíduos (AMARAL JÚNIOR, 2003; EVANS, 2006; WEISS, 2007; THAKUR, 2013; SEAMAN, 2014), claramente ligada à formulação de segurança humana, aqui já definida. Este movimento de fato realocou a atenção das instâncias de concertação securitária – como protagonismo evidente do Conselho de Segurança – para a tomada de decisões embasadas na condição da segurança humana das populações. É válido ressaltar que o eixo mais claramente implicado neste processo foi o engajamento internacional em contextos de violência em larga escala (foco deste trabalho), pela iminência das crises humanitárias já citadas. Assim, arraigados em argumentos morais de pertencimento e proteção de cepa cosmopolita, bem como atrelados à lógica da segurança coletiva enquanto fator estabilizante de conflitos internacional, estes expedientes abriram caminho para a reinterpretação do princípio vestifaliano de “não intervenção” galgados na lógica imperatividade dos direitos humanos (AMARAL JÚNIOR, 2003; JUBILUT, 2010).

Enquanto “Uma Agenda para Paz” proveu a matriz principiológica e os ensaios normativos das novas missões de paz, uma série de outras publicações dentro da institucionalidade onusiana aprimorou as balizas operacionais das intervenções, reforçando o caráter teleológico protetivo. O documento “Suplemento de Uma Agenda para Paz” (1995) robusteceu a opção político-jurídica pelo uso da força. O impacto dos episódios de massacres em Ruanda e Srebrenica, já reiteradamente pontuados aqui, alarmou para a inabilidade das missões civis em cumprir com objetivos de proteção e, assim, legitimar pela eficácia a presença internacional. Neste sentido a transição para intervenções militarizadas (AMARAL JÚNIOR, 2003; FAGANELLO, 2013), foi respaldada pelo apelo moral para dirimir a percepção de inação que estes episódios causaram, e desta forma propiciar a realização do desempenho das expectativas protetivas de direitos humanos. O caso de ataque aos contingentes militares na

Somália (1992-3) também compôs o conjunto de motivos para a aceitação relativamente consensuada do emprego da força (AMARAL JÚNIOR, 2003).

Na mesma linha de reparo dentro do escopo das operações noventistas, a produção do Relatório Brahimi em 2000 atentou-se para a conformidade da atuação militar aos mandatos emitidos pelo CSNU, com a preocupação de sustentar a legitimidade dos expedientes do campo. O reforço à autoridade do Conselho indicou a reprodução da perspectiva de responsabilidade centralizada na manutenção da segurança, bem como reforçou a determinação de objetivos de reconstrução na envio das intervenções como fórmula para a concretização de estabilidade política (FAGANELLO, 2013).

Um segundo eixo de instrumentos intervencionistas foi aberto na virada do século com o relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* em 2001. Neste documento, o princípio de Responsabilidade de Proteger (*R2P*) foi cunhado a partir da necessidade de desvincular a atuação internacional do conceito de intervenções humanitárias, uma vez dos maus resultados e repercussões na larga maioria das missões enviadas nos anos 1990. A peça articula de modo perspicaz a primazia da segurança humana na proteção de civis como elemento axiológico de corresponsabilidade internacional, acenando para a disrupção de soberania territorial como instrumento de ação; este centro argumentativo é o que define o princípio em sua origem (DENG, 2010; DEMBINSKI, REINOLD, 2011; JUBILUT, 2008; NOROOZ, 2015; RIBEIRO, 2015; THAKUR, 2013). Apesar do grande debate sobre este mecanismo, ele foi ativado de forma concreta pelo Conselho de Segurança somente na intervenção para a Líbia em 2011.

Antes de detalhar as características da *R2P* e explorar as transformações ensejadas por sua formulação, é preciso remeter às demais publicações que se encontram no processo de ajuste da moldura de intervenção da década de 1990. A próxima publicação relevante neste sentido é a chamada Doutrina Capstone, que pode ser percebida como um dos mais significativos esforços em desenhar uma doutrina sistematizada das operações de paz (BIGATÃO, 2015, p.78). No texto foram apresentados princípios e diretrizes concretas de reformulação no escopo dos direcionamentos do final da Guerra Fria, a exemplo da consolidação da base legal nos Capítulos VI e VII da Carta de São Francisco, o bojo dos objetivos e atividades das missões e a reafirmação do Conselho como autoridade devida para o envio das intervenções. Vale aqui

pontuar mais uma questão que perpassa a aplicação destes instrumentos ao longo destas duas décadas: o aceno à regionalização para a operacionalização das intervenções, em referência ao Capítulo VIII da Carta. Este apontamento se apresenta desde “Uma Agenda para Paz” e também compõe a *R2P* (BELLAMY, 2015), com dois filões centrais: o primeiro remonta às críticas de imperialismo destes expedientes, nesta lógica o envolvimento de atores regionais legitimariam a atuação internacional; e o segundo apela para a desoneração das estruturas da ONU que se mostraram demasiadamente limitadas no campo (BIGATÃO, 2015).

Mais recentemente, o Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (2015) compõe um empenho dentro da moldura noventista em readaptar os instrumentos inaugurados duas décadas antes às realidades de intervenção mais hodiernas. A parte majoritária do Relatório referencia a necessidade de integração e coordenação das agências da própria ONU, adequação específica às realidades locais a partir de mandatos mais lineares com ajustes referentes aos objetivos de assegurar a transição e implantar lógica de proteção de direitos humanos e convergentes aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Também reconhece explicitamente as dificuldades e distâncias das operações em serem vetores de legitimação do Estado a partir da responsividade das demandas locais. São elencadas textualmente sete debilidades do modelo em curso, que abordam de modo geral as disparidades dos modelos de reconstrução com as necessidades locais e as dificuldades de operacionalização das operações (ONU, 2015, §134-140).

O Painel de 2015 demonstra, por sua vez, o reconhecimento da ONU sobre suas debilidades na atuação do *peacebuilding*, bem como as preocupações em diminuir o distanciamento das práticas mandatárias das demandas internas em prol da “paz sustentável”. Identifica o imperativo premente da legitimidade local, dedica grande atenção às dificuldades operacionais, reforça a necessidade de aliança às entidades regionais (com especial referência à União Africana) e indica a proteção de civis como função fundamental das operações. Estes dois últimos pontos remetem inclusive ao movimento de transformação normativa na direção da *R2P*; por referenciar mais uma vez ao entendimento de corresponsabilidade internacional sobre a segurança ampliada dos indivíduos.

De modo geral, existe uma patente continuidade entre os princípios e questões apontadas como limitantes para o cumprimento bem sucedido dos objetivos. As

permanências aparecem na reafirmação de modelos – especialmente referenciados pela literatura como paz liberal - como fontes de resultado; esta lógica aponta aos pressupostos de que a democracia e a economia de mercado são *per se* pacificadoras (PARIS, 2009). Neste último documento, continuou-se a ligar a ampliação da democracia e dos direitos humanos, com esforços de redução da pobreza, à elevação objetiva da segurança humana.

O que se percebe de distinto no texto é a inclusão de “novos atores” como integrantes influentes nestes processos e não apenas os já incorporados no léxico institucional e que são tradicionalmente reconhecidos como sujeitos de direito internacional, como entes armados beligerantes e o próprio Estado. A menção aos grupos de terrorismo e fundamentalismo revela o reconhecimento destes como agentes desestabilizadores da segurança internacional, e coloca em voga o debate sobre não negociação entre os atores legais e institucionalizados, uma vez que o escamoteamento sistemático destes entes tem clara interferência na realidade concreta.

Ainda que haja negação explícita da Organização sobre o caráter de *statebuilding* na sua atuação (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015a, §132) é impossível dissociar suas práticas deste viés. Não se trata apenas das proposituras generalistas, mas sim da determinação de mandatos atenciosos às particularidades locais. Visto que a emissão de missões que preconizam a realização democrática na consolidação de instituições governamentais nos motes generalistas é majoritária e ganha força na modalidade de assistência técnica – como será explorado no capítulo 4 deste trabalho. Com influência direta nos níveis institucionais públicos e em setores privados, a retórica de auxílio exclusivamente técnico, mediador e neutro fica sujeita a críticas sobre a influência no nível político concreto e emancipador (BHUTA, 2008). Com a atenção recorrente às questões operacionais e logísticas, depreende-se desta trajetória documental a reafirmação contumaz da teleologia inaugurada em 1992, cada vez mais direcionada ao protagonismo local reclamado pelas correntes críticas dos Estudos para Paz (RICHMOND, 2010). Contudo, a tensão dos ordenamentos internos em relação às expectativas da governança, e às estruturas das missões enviadas, permanece.

O redimensionamento limitado das operações de paz reproduziu em toda esta recente trajetória a lógica inicial de causalidade entre modelos de estabilização e a permanência da paz para a recuperação de conflitos. Neste sentido, a formulação da

carga axiológica baseada na segurança humana ganhou sua máxima na proteção de civis, que passou a permear de modo central a autorização das missões – inclusive como justificativa para a legitimidade deste expediente. De forma clara, o fundamento desta preocupação em levar a cabo a realização do princípio protetivo culminou no aumento do vetor militar que se voltou às lógicas de estabilização – como melhor explorado no capítulo 5 – e frustrou as expectativas de emancipação (KALDOR, 2018). Com efeito, este cenário diminuiu a legitimidade das intervenções pela percepção destas como um instrumento malfadado pela implicação do baixo alcance das experiências. Este padrão foi mais explícito na elaboração da *R2P*, que faz menção radical à proteção de civis e ventila de forma mais explícita do que o arcabouço noventista a possibilidade de disrupção da soberania territorial pela força.

3.2 A formulação do princípio de Responsabilidade de Proteger

Como mencionado na seção anterior, em 2001 os trabalhos da *ICISS* produziram a publicação de um relatório que lançou o princípio da “Responsabilidade de Proteger” (*R2P*) como doutrina intervencionista. A necessidade de distanciar a orientação internacional do léxico de “intervenção humanitária” é textual na peça (*ICISS*, 2001, p. 16-18). A alegação parte do escopo da discussão do “direito de intervir”⁵⁴ limita os termos atuação por partir de pressupostos semânticos da violação de soberania estatal, sobre circunstâncias de emergência humanitária e contenção beligerante, eminentemente militar.

Não se pode deixar de reiterar o contexto em que ocorreu a formulação da doutrina: como já pontuado mais de uma vez nesta discussão, as tragédias na Somália (1992-3), em Ruanda (1994) e Srebrenica (1995) impulsionaram uma reação à inércia e ineficiência operacional, fazendo com que a tentativa de descolar missões futuras daquele formato se tornasse necessária. O relatório ainda aponta a missão no Kosovo (1999) como caso paradigmático para o debate da legitimidade e legalidade intervencionista.

O que prevalece reiteradamente ao longo do texto de 2001 é a tentativa de ressignificação do conceito de soberania estatal, a partir das balizas dos direitos humanos e do compromisso internacional com a segurança humana, e de modo

⁵⁴ Livremente traduzido do inglês: “*right to intervene*”.

bastante significativo faz uso da imperatividade da proteção de civis. A soberania é, então, repaginada nas palavras da Comissão enquanto responsabilidade e assim decorreria em três significados:

Primeiramente, implica que as autoridades estatais sejam responsáveis pelas funções de proteger a segurança e a vida dos cidadãos e promover seu bem-estar. Em segundo lugar, sugere que as autoridades políticas nacionais sejam responsáveis perante os cidadãos internamente e com a comunidade internacional através da ONU. E em terceiro, significa que os agentes do Estado são responsáveis por suas ações; isto é, eles são responsáveis por seus atos de comissão e omissão. A justificativa para pensar a soberania nesses termos é reforçada pelo impacto cada vez maior das normas internacionais de direitos humanos e pelo crescente impacto no discurso internacional do conceito de segurança humana. (ICISS, 2001, p. 13, tradução nossa⁵⁵).

Esta elaboração subverte sensivelmente a previsão do princípio de não intervenção tradicional por condicionar explicitamente a salvaguarda de integridade territorial ao respeito e à proteção de direitos humanos. Neste raciocínio também é construído o elo de responsabilidade da primazia protetiva para a comunidade internacional que passaria a ter o dever moral de intervir para a garantia da dignidade humana. Esse movimento tem bastante aderência à lógica cosmopolita de centralidade substantiva e normativa, e reitera o posicionamento fundamental legítimo de um sentido protetivo basilar.

O princípio foi, portanto, composto em três faces elementares da corresponsabilidade internacional:

- A. A responsabilidade de prevenir: abordar ambas as causas profundas e diretas dos conflitos internos e outras crises provocadas pelo homem, colocando as populações em risco.
- B. A responsabilidade de reagir: responder a situações de necessidade humana compulsória com medidas apropriadas, que podem incluir medidas coercitivas como sanções e ações judiciais internacionais e, em casos extremos, intervenção militar.
- C. A responsabilidade de reconstruir: prestar, particularmente após uma intervenção militar, assistência completa à recuperação, reconstrução e reconciliação, abordando as causas dos danos que a intervenção foi projetada para interromper ou evitar. (ICISS, 2001, p. XI, tradução nossa⁵⁶)

⁵⁵ No original: "*First, it implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of state are responsible for their actions; that is to say, they are accountable for their acts of commission and omission. The case for thinking of sovereignty in these terms is strengthened by the ever-increasing impact of international human rights norms, and the increasing impact in international discourse of the concept of human security.* (ICISS, 2001, p. 13).

⁵⁶ No original: "*A. The responsibility to prevent: to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk. B. The responsibility to react: to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.*

Esta construção parece em larga medida com a leitura etapista de conflitos contida em “Uma Agenda para a Paz”. De modo espelhado, as três responsabilidades internacionais retomam em essência os expedientes das operações de paz, em termos de prevenção, ação e reconstrução. Contudo há a rearticulação destes postulados na forma principiológica da atuação e não apenas operacional; quer dizer, a presença multilateral deveria compreender estas vertentes como linhas mestras axiológicas. Quanto ao uso da força, o tópico B cristaliza a possibilidade como fator elementar da ativação, porém relegado “às últimas consequências”, tentando contornar críticas de instrumentalização – a exemplo do *peacemaking* com Capítulo VII – na criação de condicionalidades mais restritas para a incursão. Neste sentido, é possível compilar os critérios do novo modelo em: “1 princípio basilar, 4 princípios de precaucionários, 1 princípio relacionado a autoridade adequada para intervir e 10 princípios operacionais” (JUBILUT, 2008, p. 16). No escopo deste trabalho, vale o destaque para a consecução da lógica entre as três primeiras categorias⁵⁷.

A começar pelo princípio basilar, nomeado como “justa causa”. A Comissão definiu neste campo violações da proteção humana no sentido de perda de vidas em larga escala em contextos de incapacidade e/ou negligência do Estado (RIBEIRO, 2015) – alertando à noção de responsabilidade. Este movimento não destoa da retórica intervencionista anterior com a alcunha humanitária, mas sim inclui o entendimento em uma moldura operacional mais sólida, tendo em vista a construção dos elementos de engenharia processual e de vetores principiológicos. Fica claro neste ponto que a medida moral para a autorização de intervenções em torno da proteção de civis enquanto valor máximo da responsabilidade internacional tornou-se o vetor mais central na conjugação de elementos bélicos multilaterais⁵⁸. A sedimentação da primazia desta perspectiva no cerne do novo expediente indica para a percepção de uma aquiescência axiológica de grande monta no sentido protetivo, ainda que com a contradição iminente do uso da força para estes fins (BENHABIB, 2004; 2008; 2009).

C. *The responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.* (ICISS, 2001, p. XI).

⁵⁷ Para análises detalhadas dos elementos constitutivos da *R2P* consultar NOROOZ, 2015; JUBILUT, 2008; RIBEIRO, 2015.

⁵⁸ O uso do termo “justo” induz à clara vinculação da *R2P* com a noção de “guerras justas”, que preciniza elementos morais de justificativa para o uso da força. Para uma leitura desta correlação, consultar ORFORD, 2013.

Os princípios precaucionários⁵⁹, por sua vez, cumprem a função de tentar delimitar fronteiras restritivas para aplicação da doutrina e foram resumidos pela Comissão nos seguintes eixos:

A. Intenção correta: O propósito principal da intervenção, quaisquer que sejam os outros motivos que os Estados intervenientes possam ter, deve deter ou evitar o sofrimento humano. A intenção correta é mais bem assegurada com operações multilaterais, claramente apoiadas pelo parecer regional e pelas vítimas envolvidas.

B. Último recurso: a intervenção militar só pode ser justificada quando todas as opções não militares de prevenção ou solução pacífica da crise forem exploradas, com motivos razoáveis para acreditar que medidas mais comedidas não teriam sido bem-sucedidas.

C. Meios proporcionais: A escala, duração e intensidade da intervenção militar planejada devem ser o mínimo necessário para garantir o objetivo definido de proteção humana.

D. Perspectivas razoáveis: deve haver uma chance razoável de êxito em interromper ou evitar o sofrimento que justificou a intervenção, com as consequências da ação que provavelmente não serão piores do que as consequências da inação. (ICISS, 2001, p. XII, tradução nossa⁶⁰)

O que se pode depreender desta construção é o diálogo constante entre a justificativa causal da incursão militar e seus limites operacionais com vistas à manutenção da condição de integridade da soberania estatal, isto é, a tentativa de delimitar desde a normativa o caráter constricto da força militar internacional, uma vez que representa a maior quebra da espinha dorsal estatal. Mais ainda, revela o apoio essencial do expediente em consensos morais como a primazia de “intenção” com a conexão concreta de centralidade do olhar à proteção. Não só a terminologia usada faz referência corriqueira aos elementos axiológicos já pontuados em sessão anterior deste trabalho, como vincula sua legitimidade – em termos de “ação devida” – à correspondência dos postulados protetivos como carga substantiva e atrela a autorização multilateral concertada às correspondências procedimentais. Nesta sofisticada

⁵⁹ Aqui, “princípios precaucionários” traduz livremente e expressão em inglês: “*precautionary principles*”.

⁶⁰ No original: “A. *Right intention: The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering. Right intention is better assured with multilateral operations, clearly supported by regional opinion and the victims concerned.*

B. *Last resort: Military intervention can only be justified when every non-military option for the prevention or peaceful resolution of the crisis has been explored, with reasonable grounds for believing lesser measures would not have succeeded.*

C. *Proportional means: The scale, duration and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the defined human protection objective.*

D. *Reasonable prospects: There must be a reasonable chance of success in halting or averting the suffering which has justified the intervention, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction.*” (ICISS, 2001, p. XII)

costura, os eixos de moralidade, legalidade e constitucionalidade são amplamente utilizados para dotar a *R2P* de validade.

Subsequentemente, a discussão sobre a autoridade adequada⁶¹ se apresenta como fonte do processo de formulação e aceitação normativa – concretizando o raciocínio sobre a percepção de que os dados de legitimidade são sua parte fundante. Vale retomar que a Carta de São Francisco limita o uso da força por parte dos Estados e investe o CSNU de autoridade vinculante; assim, à Assembleia Geral ficam designadas as funções indicativa e de reconhecimento. Desta forma, esta doutrina não discute a primazia mandatária e resolutiva do CSNU como fonte principal da atuação. A elaboração desta condição reforça o Conselho como ente maior de autoridade sobre a segurança pela discricionariedade de suas decisões.

Mesmo assim, dois caminhos alternativos são veiculados para contornar as possíveis debilidades que resultem em ineficiência do Conselho (remetendo aos episódios de morosidade do órgão e aos consequentes questionamentos sobre sua legitimidade): o primeiro se refere à incorporação por meio da AGNU que funcionaria como expressão do aceite majoritário a partir de convocações extraordinárias incorporadas regimentalmente (*ICISS*, 2001, pg. 48).

Ainda que não se possa arguir em definitivo que o princípio da *R2P* detenha força vinculante, Norooz (2015) evidencia que a defesa principiológica da proteção de direitos humanos mobiliza o arcabouço jurídico da *opinio juris*⁶², em que a prática costumeira concretiza-se pelo uso da teleologia imbuída na doutrina e não necessariamente pela recorrência temporal da doutrina, o que abre caminho para incorporação do princípio pela validação da Assembleia, para além do tom apenas recomendatório. Mesmo que esta seja uma argumentação viável, sua aceitação é bastante questionável considerando a oposição iminente do princípio ao instituto da não intervenção – que é inquestionavelmente parte do rol de *opinio juris*, bem como ao uso da força, supostamente proscrito pelo sistema onusiano⁶³.

⁶¹ Traduzido do inglês: “*right authority*”.

⁶² A categoria da *opinio juris* é a dimensão subjetiva do rol de normas costumeiras. Está contida no entendimento obrigatório *erga omnes* de determinado costume internacional (NASSER, 2005). Sua validação inequívoca como fonte do direito internacional dialoga com o rol elencado no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Entretanto, seu caráter inconfundivelmente vinculante não dissipa os questionamentos de quais são os deveres costumeiros (*jus cogens*) de fato incorporados.

⁶³ Este entendimento é bastante controverso, questionando a aquiescência do princípio, e, portanto, sua imperatividade; adiante nesta seção, o argumento contrário a esta posição é explicitado.

O segundo corredor para utilização da *R2P* levantado no relatório passa pelas instituições regionais; para além da reafirmação da complementariedade já prevista na moldura da intervenção humanitária, os mecanismos regionais - com especial importância aos complexos de segurança⁶⁴ - comporiam atores de legitimação das operações, bem como agentes possíveis de contenção da emergência humanitária. Contudo, a margem de atuação não foge da moldura formulada: não seriam justificadas missões regionais que não atendessem aos critérios elencados e que suplantassem a autoridade eficaz do CSNU.

A despeito da tentativa de retratar a *R2P* como um mecanismo juridicamente inédito, suas raízes são profundamente ligadas às próprias retóricas humanitárias, por fortalecer o CSNU como fonte de autoridade em referência ao regime da Carta de São Francisco como o vértice fundamental de sustentação para a disrupção da soberania motivada pela narrativa de proteção (ORFORD, 2011). Não obstante esta notável continuidade, é válido destacar o prisma original da *R2P*. A inovação do princípio é dificilmente sobre o seu núcleo, mas primordialmente sobre quais as suas possíveis decorrências se a ressignificação e quebra da soberania fossem levadas a cabo como prevê sua redação. O relatório da ICISS não foi apenas uma diretriz axiológica, e sim um conjunto detalhado de argumentos para que a comunidade internacional possa agir de forma responsiva sem implodir as estruturas clássicas do pós-Segunda Guerra.

Em nome da prevenção do uso indevido de motivos humanitários para justificar a intervenção por Estados poderosos, [o relatório do ICISS] chamou a comunidade internacional a tomar ações coletivas para evitar conflitos, responder ao conflito e reagir após o conflito. O resultado é um argumento detalhado para a autoridade política da comunidade internacional e para a consolidação e integração do comando executivo [sic⁶⁵] por atores internacionais. (ORFORD, 2011, p. 33, tradução nossa⁶⁶).

A *R2P* é a soma de vários importantes tópicos que entraram em erupção nas malfadas intervenções humanitárias. A ideia em que a soberania vestifaliana não seria mais o pilar central para questões do uso da força, substituída pela preocupação com violações de direitos humanos sofreu resistência (WELSH, 2013). O princípio teve que

⁶⁴ Vale aqui uma vez mais referência à integração africana, que incorporou a *R2P* em sua constituição.

⁶⁵ Aqui, a expressão comando executivo tenta refletir o termo em inglês: “*executive rule*”.

⁶⁶ No original: “*In the name of preventing the misuse of humanitarian motives to justify intervention by powerful states, it [the ICISS report] called for the international community to take collective action to prevent conflict, to respond to conflict and to react after conflict. The result is a detailed argument for the political authority of the international community and for the consolidation and integration of executive rule by international actors.*” (ORFORD, 2011, p. 33).

ser remodelado mais de uma vez para aderir aos interesses nacionais e ser aceito como um expediente jurídico válido. É importante ressaltar o cerne deste debate: a partir do argumento que a comunidade internacional é responsável pela vida humana pelo mundo, a *R2P* enseja edificar um caminho jurídico para a disrupção da soberania tradicional conjugando noções de legitimidade e autoridade (ORFORD, 2011).

A baliza que restringiu de modo mais claro a atuação de *R2P* aos episódios de atrocidade em massa foi apontada ainda em 2004 pelo relatório do Painel de Alto-Nível sobre Ameaças, Desafios e Transformações⁶⁷, intitulado “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”⁶⁸. No texto, diversas transformações sobre o estado de segurança internacional são apresentadas como o desafio contemporâneo de manter a paz e a segurança internacional dentro da estrutura de autoridade da ONU. Neste sentido, a correlação entre os modelos políticos e de desenvolvimento e a estabilidade social ganha permanência no escopo interpretativo da Organização, como um lastro ontológico para arregimentar esforços. O raciocínio circular da reconstrução/prevenção continuou como eixo condutor para a atuação internacional.

Todos os elementos levantados aqui como peças explicativas para a percepção da axiologia do engajamento internacional – especialmente a primazia de proteção dos indivíduos, a segurança humana, o objetivo central da proteção de civis e a autoridade do Conselho de Segurança – constam no documento como traços necessários para consolidar a legitimidade do sistema coletivo onusiano. A embocadura desta lógica colocou o princípio de *R2P* como um instrumento de eficácia neste processo, apontando para a restrição de seu uso em casos de crimes contra humanidade e genocídio. É interessante notar que a constrição da aplicabilidade da *R2P* caminha para a consolidação do senso de responsabilidade como traço de legitimidade dos mecanismos das Nações Unidas, no sentido de garantir os objetivos protetivos. Esta notável continuidade é guia de todas as reformas da *R2P* e prova-se até o presente momento como o elo entre as transformações interpretativas da segurança internacional e a teleologia de proteção.

A formulação institucional seguinte deste recorte, inspirada diretamente no relatório de 2004, aconteceu no Encontro Mundial de 2005 no marco dos 60 anos das Nações Unidas. A cúpula gerou dois principais desenvolvimentos (WEISS, 2007, p.

⁶⁷ Traduzido livremente do inglês: “*Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*”.

⁶⁸ Traduzido livremente do inglês: “*A More Secure World: our shared responsibility*”.

112): 1) a criação do Conselho de Direitos Humanos e; 2) o encaminhamento normativo da *R2P* incorporado como doutrina para o uso da força. A aprovação unânime dos parágrafos 138-40 espelha a preocupação de circunstâncias da validade do princípio, uma vez que foi cristalizado o entendimento de sua aplicabilidade em quatro crimes tipificados no direito internacional: genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra humanidade (NOROOZ, 2015, p. 7).

Neste sentido, a versão de 2005 recepciona e limita as práticas sugeridas no relatório original do regime de proteção humanitária, sem inovação lógica e operacional. Neste ponto, os temores da ruptura com a estrutura vestifaliana se arrefeceram e foi possível o avanço na aceitação da *R2P* (WELSH, 2013). Em abril de 2006, há a menção que aponta apenas para a condição principiológica de proteção de civis da doutrina na S/RES/1674 do CSNU (JUBILUT, 2008, p. 29; RIBEIRO, 2015, p. 64; WEISS, 2007, p.118).

Há ainda mais um episódio de reformulação do princípio na abordagem dos “três pilares” tomada a partir de dois relatórios da Secretaria Geral (2009 e 2010). Os pilares foram nomeados: 1) Proteção das responsabilidades do Estado; 2) Assistência internacional e construção de capacidade⁶⁹; e 3) Reação decisiva e em tempo⁷⁰. O que esta construção faz é dar roupagem operacional aos fundamentos da própria doutrina: mantém a ênfase da primazia da proteção civil pelo Estado como condicionante soberana; mobiliza o aporte internacional para assistência técnica e estrutural; e fortalece o imperativo da eficácia e eficiência da atuação internacional.

Mesmo que houvesse menção à *R2P* nos mandatos do Conselho desde 2006 (RIBEIRO, 2015), o princípio foi utilizado de fato apenas na aprovação da intervenção na Líbia em 2011 com a Resolução 1973/CSNU (RIBEIRO, 2015, p. 88). O andamento dos acontecimentos conjugava as condições para implementação categórica da moldura; contudo, as realizações objetivas operacionais bem como a discussão sobre a legitimidade da missão permaneceram cercadas de duras críticas⁷¹ (THAKUR, 2013).

Os questionamentos levantados pela *R2P* indicam para o caminho similar de sua predecessora noventista. O que se pode interpretar de ambas as trajetórias é a permanência da mesma carga teleológica, no sentido de condicionar a atuação

⁶⁹ Livremente traduzido do inglês: “*capacity building*”.

⁷⁰ Livremente traduzido do inglês: “*timely and decisive response*”.

⁷¹ Para análises e marcos detalhados da aprovação da missão, consultar THAKUR, 2013; NOROOZ, 2015; RIBEIRO, 2015.

internacional à proteção de civis e seu respaldo na segurança humana. Entretanto, suas diferenças fundamentais estão na pretensa formação de seus respectivos caracteres jurídicos: a tipificação dada no escopo humanitário dialogava com a expressão institucionalizada, inclusive a partir de indicativos expressos das balizas normativas do sistema ONU; o princípio da *R2P*, por sua vez, mobiliza espectros mais amplos do direito internacional ao caminhar para a resignificação do princípio de soberania e suas consequências indicadas, podendo ser argumentada em âmbito característico da *opinio juris* (NOROOZ, 2015) e da *soft law*⁷² (RIBEIRO, 2015) – questão adiante retomada.

A permanência do Conselho como a fonte primaz do poder legítimo para autorização da *R2P*, mesmo com as organizações regionais citadas como validadores da atuação do princípio⁷³, denota sua reafirmação de autoridade no *locus onusiano*. Essa foi uma questão angular para a aquiescência da *R2P*. Apesar de todas as críticas à legitimidade do CSNU e seu *modus operandi* antidemocrático, o órgão permanece como um mecanismo essencial da governança global (CHINKIN, KALDOR, 2017; COHEN, 2008; LOPES, 2007), atuando dentro de diferentes vetores de legitimidade:

Três principais fontes de legitimidade institucional podem governar o comportamento dos Estados em relação ao Conselho de Segurança. Primeiramente, as decisões do Conselho de Segurança podem se alinhar às normas internacionais reconhecidas; essas normas estariam no centro de qualquer explicação do comportamento do ator que aceitasse essas decisões. Em segundo lugar, os procedimentos institucionais e as regras de decisão do Conselho de Segurança podem ser vistos como apropriadas pelos Estados membros. Finalmente, o Conselho de Segurança pode produzir resultados valiosos para os Estados membros; com o tempo, esses resultados positivos legitimam suas decisões. (KAHLER, 2010, p. 33, tradução nossa⁷⁴)

⁷² Ao contrário do que um primeiro raciocínio possa indicar, a *soft law* não é vazia de efetividade, mas sim, expressa valores pertinentes à comunidade internacional compondo um formato mais flexível de regulação (NASSER, 2005). Assim, seu uso é indispensável para a consolidação de marcos conceituais importantes no andamento da normativa internacional.

⁷³ A breve menção sobre validação via Assembleia Geral no relatório de 2001 como uma alternativa à inércia do CSNU não constrói um caminho concreto alheio à vontade do Conselho. Suas condições de aprovação não são factíveis, confirmando o reconhecimento do dever do CSNU em abordar essas temáticas.

⁷⁴ No original: “Three principal sources of institutional legitimacy might govern the behavior of states with regard to the Security Council. First, Security Council decisions could align with recognized international norms; those norms would then lie at the heart of any explanation of actor behavior that accepted those decisions. Second, the Security Council’s institutional procedures and decision rules may be viewed as appropriate by member states. Finally, the Security Council may produce outcomes of value to member states; over time, those positive outcomes legitimate its decisions.” (KAHLER, 2010, p. 33)

Isto fica claro quando potências impetram intervenções por si ou ataques que desafiem sua autorização. Seja na invasão do Iraque em 2003, ou na anexação da Crimeia pela Rússia em 2014⁷⁵, o uso da força fora do regime das Nações Unidas não foi legalmente aceito. Mesmo no Kosovo (1999) – onde a principal retórica foi que a intromissão militar era legítima, embora ilícita – a intervenção sofreu grandes críticas e apenas foi aceita após a tardia aprovação do Conselho, com base no argumento que seus princípios estavam alinhados à teleologia internacional de proteção (FALK, 2012; KENNEDY, 2004).

As responsabilidades entrelaçadas indicam para uma série de pressupostos agora condicionantes; ainda que houvesse indicação de tipos similares no arcabouço anterior (a exemplo da previsão do *peacebuilding* e, na segunda roupagem, da responsabilidade em reconstruir). É a nova construção lógica que consolidou a axiologia em vetores fundacionais da atuação internacional. Assim, as publicações ensaiaram reiteradamente a adaptação das missões a partir da execução dos mandatos do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sem detalhar preceitos fundamentais dos elementos constitutivos das operações.

Assim, o contexto transicional entre o paradigma humanitário dos anos 1990, e a formulação da *R2P*, demonstra certo *continuum* teleológico empregado na atuação da ONU. A promoção da segurança humana como norte das missões é constante tanto no enquadramento institucional dado por “Uma Agenda Para Paz”, quanto no princípio inaugurado pela *ICISS*. Contudo, a implicação da formatação da *R2P* abre caminho para a relativização da soberania territorial autorizada pelo CSNU ao expandir a responsabilidade de proteção para a comunidade internacional (EVANS, 2006; SEAMAN, 2014).

Se a tipologia da década de 1990 foi base para a implementação operacional a partir dos parâmetros da Carta de São Francisco; a incorporação do último como princípio concreto do direito internacional levanta questões dos próprios fundamentos jurídicos. Ao sinalizar para a intervenção à revelia soberana territorial, criou-se espaço para a afronta direta deste princípio basilar e fundacional do sistema internacional, perpetuado pela ONU na ideia de segurança coletiva.

Não à toa, é possível identificar resistência especial de países não hegemônicos para consolidação da *R2P* como norma imperativa (THAKUR, 2013; BELLAMY,

⁷⁵ Em que o expediente usado para justificar o uso da força foi a própria *R2P* (EVANS, 2012).

2015; NOROOZ, 2015; RIBEIRO, 2015). A possibilidade concreta de disrupção da soberania clássica a partir da justificativa de não proteção da segurança humana de forma genérica colocaria a maior parcela do globo em risco factual de ingerência. Desta forma, é factível afirmar que a legitimidade e consolidação do princípio dependeriam do engajamento dos países não hegemônicos, bem como do debate ampliado com setores civis (THAKUR, 2013).

Neste sentido, justifica-se o esforço na formulação de 2005 e de 2009/2010 de associar o uso da *R2P* aos crimes tipificados e às condições operacionais, constringendo a insegurança legal por acontecimentos de larga escala já incorporados pelo direito internacional. Com este recurso, seria possível aventar um caminho que compreenda o princípio como parte do direito costumeiro (NOROOZ, 2015) – ainda que este argumento seja substancialmente questionável face a outros princípios já mencionados – isso, porque a expressão teleológica, concomitante à defesa de atores internacionais neste paradigma⁷⁶ configuraria a aceitação legal por *opinio juris*. Todavia, o formato jurídico do princípio é passível de interpretações variáveis. Do mesmo modo que a ventilação sobre a aquiescência pela *opinio juris* pode ser levantada, a categoria da *soft law* pode ser utilizada para descrever o *status* da *R2P* (BASARAN, 2014; RIBEIRO, 2015):

Os dispositivos que têm natureza de *soft law* são, comumente, encontrados em tratados que ainda não estão em vigência, ou em resoluções de organizações internacionais que não possuem caráter vinculante (situação da *RtoP*, uma vez que foi endossada por resolução da AG). Assim, parece consistir a responsabilidade de proteger em *soft law*, uma vez que não implica o instituto em obrigação legal, e não é consolidado no que diz respeito a sua definição, objetivo e natureza. Além disso, a *RtoP* não possui mecanismo que atribua autoridade a outros órgãos para instituir uma interpretação jurídica do instituto; bem como não possui disposições determinadas que permitam a concretização de suas metas. (RIBEIRO, 2015, p. 70).

Nesta linha, é factível a defesa da existência de um processo crescente na aquiescência político-jurídica sobre a primazia da segurança humana (BELLAMY, 2015), uma vez que a formação de precedente nas produções do CSNU – no sentido de proteção civil contra governos instituídos – a partir de pilares da *R2P* construíram intersecções importantes na atuação internacional. Entretanto, o reconhecimento desta trajetória não significa apontar a confirmação da *R2P* como novo elemento

⁷⁶ A incorporação textual da *R2P* na constituição da União Africana e as defesas de intervenção no caso líbio (THAKUR, 2013) formariam este movimento.

concreto do direito internacional, e nem mesmo como instrumento consolidado na institucionalidade das Nações Unidas.

O que parece consenso é a situação frágil do princípio enquanto seu reconhecimento como norma emergente no campo internacional. A falta de produção vinculante, bem como da pouca utilização do expediente deixou a *R2P* em um limbo normativo: seu diálogo com a interpretação teleológica não foi capaz até agora de superar o instituto da soberania territorial na arena política, nem mesmo fora recepcionado como costume robusto (BASARAN, 2014); por mais que possa se advogar a consonância de seus objetos no escopo consolidado do direito internacional. Ao fim e ao cabo, a *R2P* não produziu novas obrigações explícitas aos atores internacionais (BASARAN, 2014; ORFORD, 2011; RAO, 2013), ainda que inove na roupagem jurídica e que ensaie se distanciar do caráter soberanista e emergencial das intervenções humanitárias (ORFORD, 2011).

O andamento do caso líbio em 2011 e sua repercussão deram contornos sensíveis a este processo: em uma versão de tipicidade evidente, o cenário de catástrofe, violação de direitos e perda de vida de civis em larga escala delineou-se a cumprir os pré-requisitos do molde de responsabilidade (BELLAMY, 2015; NOROOZ, 2015; RIBEIRO, 2015). Entretanto, a condução política pelos agentes favoráveis à disrupção soberana – especialmente na figura dos Estados Unidos, do Reino Unido e da França (não coincidentemente, membros permanentes do CSNU) – deu formato de “mudança de regime”⁷⁷ para operação (BELLAMY, 2015; RIBEIRO, 2015)⁷⁸. Destaca-se a movimentação militar da OTAN como fonte de desconfiança da comunidade internacional – nomeadamente de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) (BELLAMY, 2015; NOROOZ, 2015; RIBEIRO, 2015; DEMBINSKI, REINOLD, 2011); uma vez que aberto o precedente normativo, este pudesse ser utilizado pela coalizão militar como expediente de ingerência política⁷⁹. Desencadeamentos desastrosos no campo e a

⁷⁷ Do inglês: *regime change*.

⁷⁸ Para detalhes do contexto líbio, consultar DEMBINSKI, REINOLD, 2011. NOROOZ, 2015. RIBEIRO, 2015.

⁷⁹ Em 2011, o governo brasileiro lançou a proposta da “Responsabilidade ao Proteger” (em inglês “*Responsibility while Protecting*”, de sigla *RwP*) em resposta à má repercussão da incursão militar na Líbia (KENKEL, MARTINS, 2016). Entretanto, a sugestão previa limitada inovação conceitual e se restringia a indicar a necessidade de impedir a instrumentalização da *R2P*, o que levou que tanto as potências ocidentais, quanto não hegemônicas, levantassem resistência ao novo instituto (BENNER, 2013). Esta iniciativa indica a dificuldade da construção de normas que incluam acepção distinta de “responsabilidade” das grandes potências, dentro da argumentação que as capacidades de uso da força são essenciais para a participação efetiva na tomada de decisão internacional (KENKEL, MARTINS, 2016).

instabilidade política aprofundada da missão⁸⁰ refrearam a fundamentação da *R2P* em intervenções na Síria pouco tempo depois (BELLAMY, 2015; KALDOR, 2018; NO-ROOZ, 2015; THAKUR, 2015; RIBEIRO, 2015).

O profundo descrédito após a operação na Líbia fez com que o Secretariado das Nações Unidas moldasse esforços para a operacionalização controlada dos instrumentos intervencionistas. Em sintonia com o Painel de Alto Nível sobre Operações de Paz, de 2015 aqui já referido, o Secretário Geral Ban Ki-moon, enviou ao Conselho um relatório sobre a urgência de implementação da *R2P*. Chamado de “Um vital e duradouro compromisso – implementando a Responsabilidade de Proteger”⁸¹ (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015), o documento preza contundentemente a associação feita entre o expediente e a prevenção de atrocidades. De forma bastante enfática, a escrita expõe a tentativa de reduzir os casos de uso da *R2P*, enquanto tenta distinguir seus meios do uso imperativo da força. Esta refutação é feita de modo cabal na menção ao Terceiro Pilar⁸² (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, §38). Ban Ki-moon ainda pontua os limites da aplicação dos mecanismos sem força – como missões de monitoramento e sanções – em grupos não-estatais, que não buscam sua legitimação na comunidade de Estados, e atualmente dominam os cenários de violência aberta. O caso de maior repercussão até aqui foi o domínio territorial de parte da Síria e do Iraque pelo grupo ISIS (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, § 45-50).

Essa consecução evolutiva do princípio e seus desdobramentos políticos levantam debates já postos sobre formação jurídica e a legitimidade dos agentes internacionais, especialmente no bojo da discussão intervencionista. A incursão sobre a proteção dos direitos humanos como finalidade onusiana, portanto, está inscrita na prerrogativa de autoridade do CSNU e na própria definição dos seus primados. A referência à Carta de São Francisco permanece crucial sob ambos os aspectos de adesão majoritária (o instituto legal da ONU contempla a maior extensão de membros) e, por consequência, os vetores de legitimidades do CSNU mostram-se basilares para a

⁸⁰ Braithwaite (2014) inscreve as ações de justiça restaurativa na permanência de erros constantes das missões, em que o modelo exportado se faz satisfatório abstratamente, contudo encontra debilidades incontornáveis no campo.

⁸¹ Traduzido livremente do inglês “*A vital and enduring commitment – implementing the Responsibility to Protect*”

⁸² Nomeado “*timely and decisive response*”.

condução persistente do regime (LOPES, 2007; COHEN, 2008; CHESTERMAN, 2009). Exatamente por isso, a prática instrumentalizada de seu arcabouço normativo coloca em xeque toda a estrutura de governança (SEAMAN, 2014).

Neste sentido, é válido retomar brevemente as características do Conselho que dialogam com os questionamentos de sua legitimidade. Para além do estabelecimento inequívoco da “aristocracia internacional”, sequestrando a funcionalidade do *co-dominium* normativo do direito internacional (COHEN, 2008); a percepção de sua responsividade nos temas securitários, a partir da aplicação de um *rule of law* internacional (CHESTERMAN, 2009) desempenha um importante papel na formulação de sua legitimidade substantiva. A ideia de uma institucionalidade eficiente neste ponto abriria caminho para a consolidação do “*rule of international law*”, em que as prerrogativas internacionais de proteção sobreporiam as condições dos ordenamentos internos com justificativas teleológicas de ação (CHESTERMAN, 2009). Contudo a impressão do órgão permanece atrelada às práticas instrumentalizadoras, colocando-o no alvo de questionamentos que o percebem, não apenas como sujeito do *rule of law* – enquanto regulador e sancionador –, mas também como objeto do primado da lei, pela sua condição de instância política (CHARLESWORTH, FARRALL, 2016).

Assim, a retórica construída para a aplicação de intervenções humanitárias encontra um importante vetor de crítica: a formulação de soluções pouco profícuas na promoção de direitos humanos por parte de um Conselho bastante questionado sobre suas práticas e resultados. A noção de resposta armada validada por processos político-jurídicos em que o objetivo apontado é a salvaguarda humanitária é um contrasenso *per se* por romper com condições básicas da cidadania (BENHABIB, 2004; 2008; 2009). As mudanças de regime não só não se justificam do ponto de vista ético, mas resplandecem as limitações do órgão em responder de modo eficaz e em conformidade às noções de direitos humanos e *rule of law*.

Desta feita, a conformação desta axiologia internacional em produções não vinculantes que inspiram a primazia do direito internacional se descola da atividade concreta dos mecanismos internacionais. Isto é, a prática do CSNU e a sobrevivência da autoridade onusiana dão-se na arena política em que as potências se resignaram aos acordos regulatórios tradicionais (LOPES, 2007); o que dificulta a aceitação de preceitos que subvertam as imunidades nacionais em níveis ampliados nos instrumentos globais.

O que os contrapontos sobre legitimidade das instâncias internacionais revelam é a fotografia jurídico-política do regime de intervenção em duas faces: a primeira sendo uma crescente da expressão de precedência da proteção de civis e promoção da segurança humana; e a segunda na tensão entre a principiologia posta na arena global e os institutos normativos fundacionais do sistema internacional. O resultado factual deste processo é uma controversa figura normativa: por um lado, há a clara expressão do arcabouço principiológico motivador da atuação intervencionista – reivindicada como legal e legítima –, embasado em concepções cosmopolitas de prevalência da proteção individual; por outro, a definição do que deve resultar esta moldura é bastante nebulosa e se ancora na expectativa de que os termos amplamente difundidos (como a própria democracia e o *rule of law*) se bastam em concepções universais e que o desenho abstrato é suficiente para sua realização fática (HEGRE, 2012; PIPPAN, 2010).

O que se salienta desta trajetória normativa é como a proteção humana sob o manto da narrativa responsabilidade cosmopolita foi estabelecida como um guia central das questões de segurança internacional após o final da Guerra Fria, marcando sua outra fronteira. Houve, assim, um momento propício ao corpo político-burocrático da ONU para a promoção dos direitos humanos associada ao humanitarismo; agregando à narrativa de tutela internacional destas temáticas (ORFORD, 2003). Neste sentido, várias diretrizes normativas foram publicadas, pintando um cenário de imperatividade dos direitos humanos dentro das consolidadas bases do sistema internacional vestifaliano (AMARAL JÚNIOR, 2003).

Tendo elencado as transformações sobre princípios intervencionistas das últimas três décadas, o próximo capítulo se dedica ao exame do eixo sobre a reconstrução democrática no contexto de operações de paz multidimensionais, e como as noções protetivas modularam as práticas onusianas neste setor.

4 POLÍTICA E TECNICIDADE DOS POSTULADOS DE RECONSTRUÇÃO EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

O tom de urgência humanitária viabilizou a implantação de missões mais abrangentes, que passaram a carregar uma série de ações associadas para concretizar a estabilização das regiões. Neste sentido, uma das características principais da transformação dos mandatos é a inclusão de componentes de reconstrução política (BARNETT et al, 2007; DUFFIELD, 2001; KENKEL, 2013; SEAMAN, 2014). Duas são as questões pujantes destas mudanças: a utilização corrente do uso da força, contrariando o que seriam preceitos originais do *peacekeeping* na bipolaridade⁸³, e a inclusão massiva de componentes políticos, determinados sob noções “democráticas”.

Recentemente, este alongado modelo ganhou o jargão de “mandatos de árvore de natal” na burocracia internacional (SECURITY COUNCIL REPORT, 2019). A alegoria usada no dialeto onusiano faz referência aos largos anexos que as operações ganharam a partir da ampliação desta agenda: de modo simples, a ideia é que as missões passaram a ser guiadas por um tronco vertebral, estrelando a proteção de civis, e contêm uma série de acessórios ligados à sua estrutura, prática esta que as teria tornado maiores do que o realizável originalmente pela Organização. Isto não significa dizer que os demais componentes estão subornados à proteção de civis, mas sim que são coordenados na estrutura operacional dos mandatos. A importância do mote protetivo está no campo conjuntural e principiológico: uma vez atestado o risco concreto de violência aberta, a questão passa a ser tópico do Conselho de Segurança.

Os objetivos práticos almejados nesta lógica são a contenção da violência e a estabilização sócio-política destas localidades. Nesta toada, a qualificação das atividades organizacionais passa pela implementação de práticas e estruturas que garantam a “sustentabilidade” da paz com o fim das beligerâncias. A tentativa de consolidar democracias passou, então, a performar um pilar das Nações Unidas em suas operações de paz. Entretanto, não há nenhuma declaração explícita e estruturada do que a ONU entende como parte desta iniciativa, seus termos são difusos e genéricos remetendo a noções ampliadas de direitos humanos. Com vistas à necessidade de se

⁸³ Estes preceitos são conhecidos na literatura como a “santíssima trindade” das operações de paz, sendo eles o consentimento do Estado receptor; a imparcialidade e tratamento equivalente para partes do conflito; e o não uso da força por tropas das Nações Unidas. A discussão sobre o uso destes princípios na gênese do *peacekeeping* pode ser observada em ORFORD (2011).

cartografar este importante espaço da ação internacional, as próximas páginas são dedicadas à recorrência dos postulados de reconstrução política no campo do humanitarismo contemporâneo.

Esta avaliação é constituída em três ramos de dados descritivos e empíricos que auxiliam na transposição de uma percepção doutrinária para o desenrolar político dos fatos e seus limites no tempo. O primeiro vetor (seção 4.1) é o processo de análise de conteúdo nas resoluções do Conselho de Segurança que autorizam a missões – tendo recortado categorias da reconstrução política nos mandatos iniciais⁸⁴, a avaliação foi possível a partir de uma ferramenta das Nações Unidas⁸⁵ que gerou resultados sobre o uso de itens de sentido. Estes dados dão conta da prevalência do léxico protetivo aliado aos termos da reconstrução. O segundo eixo (seção 4.2) complementa o olhar evolutivo do uso desses dispositivos em operações de paz e é fruto da busca de documentos institucionais nos arquivos da Organização, procurando os debates e decisões departamentais especificamente do *DPKO* e o *DPA*⁸⁶. O terceiro flanco de dados (seção 4.3) é a sistematização de entrevistas semiestruturadas⁸⁷ realizadas na sede da Organização com funcionários e diplomatas – dada a sensibilidade de parte dos assuntos, a gravação, e por consequência, transcrição das respostas, foi inviabilizada. Neste sentido, este último trecho serve para retratar elementos gerais do estágio atual destes debates.

4.1 Em busca de categorias democráticas

A formulação de elementos sobre a implementação de democracias é bastante controversa no plano internacional. A suposta tradição da prática de “não ingerência

⁸⁴ Este processo foi feito a partir da sistematização manual de uma base que elenca os primeiros mandatos de missões coordenadas pelo então *DPKO* e *DPA* desde os anos 1990 até as ainda em curso em janeiro de 2019. Contém as especificações de cada mandato arrolado sobre a consideração do contexto como ameaça à paz e à segurança internacional, sobre a fundamentação no capítulo VII e sobre o texto de previsões para reconstrução política. Este material foi produzido pela autora, que se dispõe a demonstrá-lo a quem interessar.

⁸⁵ O produto desta ferramenta é fruto de um contato reservado realizado durante um período de Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior (BEPE), financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), sob o número de processo 2018/26430-5, entre agosto e novembro de 2019.

⁸⁶ Em virtude da política de confidencialidade e acesso documental das Nações Unidas, não foi possível exaurir os documentos de todo o período, por esta razão, não se aplica a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) neste conjunto de fontes. O processo de seleção é descrito na seção 4.2 deste capítulo.

⁸⁷ A estrutura e divisão do questionário prévio podem ser conferidas no apêndice B desta dissertação.

em assuntos internos” reveste ações intervencionistas de várias ordens de uma neutralidade discursiva (KENNEDY, 2008; KOSKENIEMMI, 2018; KRASNER, 1999), isto é, a enorme dissonância sobre o fomento de atividades de “democratização” – ou “promoção democrática” – faz com que não haja explicitamente diretrizes das Nações Unidas sobre seu aporte para tais fins. Esta é a fala oficialmente reproduzida de funcionários e diplomatas na sede novo-yorkina da Organização⁸⁸. Entretanto, distante do véu da não ingerência, a ONU incorporou ações de reconstrução política que demandavam a atuação direta no corpo burocrático e político das nações, como a escrita de novas constituições, o treinamento do setor de justiça, a reforma dos setores de segurança, a condução de eleições diretas, entre outras (BARNETT et al, 2007; PARIS, SISK, 2009).

A discrepância entre os discursos oficiais onusianos e a operacionalidade das missões é possível de ser percebida já na formulação dos mandatos de envio. Assim, um primeiro modo de observação desses postulados, e também do generalismo presente em suas formulações, é a atenção aos mandatos iniciais das missões. A compilação das informações sobre estes documentos das operações de paz pode prover dois conjuntos de dados fundamentais para a análise destas atividades: o rol de ações compreendidas dentro do vetor da reconstrução política, gerando uma importante sistematização; e a correlação entre o mandato sobre o viés político e a autorização do uso da força (com missões baseadas ou não no capítulo VII da Carta de São Francisco).

É preciso, assim, considerar a modulação destes vetores no contexto das resoluções emitidas pelo CSNU. Da prerrogativa jurídica, a autorização legal para o envio de missões parte da aprovação do Conselho⁸⁹ (KOSKENIEMI, 2002; SEAMAN, 2014), nestes documentos estão contidos os princípios fundamentais que regem as operações de paz, como a descrição sobre o uso da força – com implicação do capítulo VI ou VII da Carta da São Francisco –, eventuais embargos de armamentos e aponta os eixos de atuação das missões. O formato destas permissões não descreve a realização concreta das atividades em campo, mas sim gera um rol de eixos de

⁸⁸ Informações retiradas de entrevistas reservadas realizadas na Organização das Nações Unidas em Nova York, durante um período de Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior. Adiante serão explicitados os moldes e resultados destes encontros.

⁸⁹As condições para aprovação de uma resolução no CSNU são o mínimo de nove votos afirmativos entre seus quinze integrantes (ou seja, 3/5 do total) e nenhum veto dos cinco membros permanentes.

atuação. Neste sentido, a generalidade da autorização é bastante marcada; e criticada na mesma medida (cf PARIS, SISK, 2009; PIPPAN, 2010; SAUL, 2012). Correntemente, as resoluções se valem de verbos afirmativos para determinar o envio de contingentes civis e militares que cumpram funções que objetivam os princípios arrolados – como “determina”, “autoriza”, “estabelece” –, perfazendo assim uma lista de expressões utilizada para caracterizar estes campos de atuação.

A sistematização destes pontos no escopo das resoluções, especialmente a partir dos 1990, permite comprovar factualmente dois movimentos simbióticos na fase do “novo humanitarismo” (DUFFIELD, 2001): a ampliação dos componentes das operações de paz, contando com elementos de desenvolvimento e democracia (DUFFIELD, 2001) a partir de uma lógica da reconstrução civil e da estabilidade social; e o uso profícuo da autorização do capítulo VII com a prerrogativa de defesa das tropas e proteção de civis. Neste sentido, a ideia de “humanitarismo protetivo” – anunciada no capítulo sobre os fundamentos principiológicos desta trajetória – articula estes dois vetores a partir de uma síntese retórica sobre o dever de proteção. É imprescindível pontuar que este movimento está aqui percebido em nível institucional, especificamente sobre o uso de elementos autorizadores na seara intervencionista, e não sobre a efetividade, eficiência e eficácia de ações em campo. Assim, o que é passível de comprovação é a utilização corrente de linguagem no sentido de articular a reconstrução política em nome da estabilização social ao discurso protetivo.

Posto isso, é viável identificar tendências gerais nos documentos autorizadores e inferir seus sentidos. Nesta linha, a primeira etapa de uma base de dados a partir das resoluções iniciais de cada operação indica de forma ampla a autorização do Conselho de Segurança para três grandes vetores políticos: formulação de instituições governamentais, com vistas à responsividade popular, especialmente os setores de justiça; promoção de direitos humanos; e realização formal de eleições livres e justas⁹⁰.

⁹⁰ De 67 mandatos, para 47 missões do *DPKO*, iniciadas desde os anos 1990 e já encerradas, 29 contém referência à construção de instituições nacionais, associadas ao *rule of law*, 22 fazem menção aos parâmetros de direitos humanos, e 31 preveem apoio eleitoral e/ou estruturas democráticas. Das 09 missões do *DPKO* em andamento até janeiro de 2019, 04 mandatos mencionam formação institucional, 06 operam com expressões de direitos humanos, e 02 operam com objetivos explícitos para o modelo de Estado democrático de Direito. Nas 15 missões enviadas desde os anos 1990 e já encerradas pelo *DPA*, dos seus 17 mandatos, 08 usam o espectro de construção e fortalecimento institucional, 09 valem-se da promoção e proteção de direitos humanos e 06 têm referência ao Estado democrático e/ou assistência eleitoral. Por fim, das 08 missões do *DPA* em andamento até janeiro de 2019, 05 dos

Por este motivo, a compilação inicial da base de dados foi fundamental para a observação de quais eram as expressões que referenciavam o setor de reconstrução política. Estas categorias constituem “itens de sentido” nos moldes do método de análise de conteúdo (BARDIN, 2011), isto é, categorias de análise a fim de ordenar e recensear o conjunto de documentos disponíveis. A partir da divisão preliminar da base de mandatos iniciais das missões, foi possível elencar quatro categorias (ou itens de sentido) que compreendessem os vetores de atuação das Nações Unidas: “democracia”; “*rule of law*”; “eleições livres e justas”; e “promoção de direitos humanos”⁹¹. A escolha por essas quatro expressões remete aos três eixos identificados acima, bem como ao uso explícito da palavra “democracia” nestes documentos. Ademais, o termo “proteção”⁹² foi adicionado neste rol como uma quinta categoria, a fim de viabilizar a análise conjugada do setor de reconstrução política ao uso de colocações protetivas nos textos – que teve sua importância destacada nos capítulos 2 e 3 deste trabalho.

4.1.1 Resoluções emitidas: uso formal do léxico democrático e suas variantes

Tendo selecionado os itens de sentido pertinentes, era necessária a aplicação da busca dessas categorias no conjunto total das resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança, obedecendo às regras metodológicas da exaustividade e da homogeneidade (BARDIN, 2011, p.126-128). Com acesso a uma ferramenta interna das Nações Unidas⁹³, que faz a leitura de todas as decisões do CSNU – incluindo resoluções e declarações do presidente do órgão –, foi possível gerar os resultados sobre a utilização das categorias eleitas⁹⁴. Nesta base, cada aparição dos itens destacados

10 mandatos incorporam previsão de formação institucional e *rule of law*, também 05 preveem parâmetros de direitos humanos, e 03 objetivam a realização de eleições. Em virtude do formato e tamanho, não foi possível anexar este levantamento detalhado à versão final desta dissertação, entretanto, a autora se disponibiliza para demonstrá-la a quem interessar.

⁹¹ Em virtude do idioma original das resoluções ser o inglês, as categorias foram elencadas na mesma língua, sendo elas: “*democracy*”; “*rule of law*”; “*free and fair elections*”; e “*human rights promotion*”.

⁹² Também utilizado em inglês para a busca: “*protection*”.

⁹³ Viabilizada por uma fonte reservada dentro da Organização, contatada no período de Estágio de Pesquisa no Exterior.

⁹⁴ É imperativo alertar que a esta busca pode ser feita em documentos expedidos a partir de 01 de janeiro de 1994, data de instalação institucional da ferramenta. Dado o recorte temporal deste trabalho a partir de 1992 com a publicação de “Uma Agenda para Paz”, a implicação temporal do rastreamento parece não prejudicar a análise, uma vez que não se pretende à comparação dos números gerados com períodos anteriores. Assim, o rigor metodológico se mantém mesmo com a ressalva temporal. O arquivo contém a ocorrência das categorias entre 01 de janeiro de 1994 a 10 de outubro de 2019.

nestes documentos representa uma ocorrência enunciada, repetindo quantas vezes necessárias os documentos elencados. Neste sentido, foi preciso manusear o conjunto de dados gerados a fim de destacar o total de resoluções (sem repetições e excluindo discursos presidenciais) e a contagem de cada termo no total. As funções usadas para tanto estão descritas no apêndice A desta dissertação⁹⁵. Os resultados numéricos totais são 2.748 ocorrências das categorias em resoluções; em um conjunto de 639 documentos distintos, utilizando “democracia” 196 vezes; “*rule of law*” 682 vezes; “eleições livres e justas” 34 vezes; “promoção de direitos humanos” 11 vezes; e “proteção” 1.998 vezes.

A grande diferença da utilização da categoria “proteção” nos números gerais poderia ser devida ao uso do vocabulário para ocasiões como “proteção de pessoal” ou mesmo “proteção de áreas atingidas”. Assim, mais duas providências foram tomadas a fim de se destacar os eventuais vieses causados por esta particularidade: a primeira foi a busca do termo “proteção de civis”⁹⁶ e de “proteção civil”⁹⁷ com as funções na base de dados; e a segunda, a fim de não excluir nenhum tipo de escrita que remetesse ao mesmo sentido protetivo, foi a leitura dos 1.998 trechos que contém proteção na primeira contagem. Os resultados das fórmulas para “proteção de civis” e “proteção civil” são, respectivamente, 612 e 16 ocorrências. Já a seleção manual, por leitura, separou 1.380 ocorrências no total.

Esta interpretação individual da utilização do termo levou a identificação de “proteção” em dois principais sentidos: a decisão de medidas de proteção física de civis em contextos de violência aberta e a remissão a garantia de direitos humanos e liberdades civis (como acesso à justiça, retorno de deslocados internos e o uso específico de “proteção dos direitos humanos”). Estes sentidos não são excludentes, mas se intercambiam na tentativa de definição do que proteção internacional deveria desempenhar no contexto das operações de paz. Ambos os contextos são parte da discussão global sobre os limites, alcances e definições da proteção internacional – hoje em curso nas Nações Unidas⁹⁸.

⁹⁵ Dado o enorme volume e formato desta base, a mesma não pode ser reproduzida na versão final deste trabalho, entretanto, a autora se disponibiliza para demonstrá-la a quem se interessar.

⁹⁶ Feita em inglês por “*protection of civilians*”.

⁹⁷ Em inglês “*civilian protection*”.

⁹⁸ Informação confirmada em entrevista reservada.

Nesta linha, os três vieses gerais inicialmente destacados são veiculados como mecanismos de realização desta estrutura protetiva, isto é, a implantação destas medidas concretizaria direitos abrangentes (como a responsividade popular e o acesso à justiça) e geraria uma expectativa de estabilização dos ânimos violentos por meio de acordos políticos. É bastante evidente que a determinação formal destes postulados não indica automaticamente o logro destes dois campos, entretanto, este molde é largamente utilizado como saída para contextos de tensão pós-conflito (HEGRE, 2012). Com efeito, o que de fato se concretiza é a formulação de uma moldura geral para a atuação onusiana a partir de preceitos institucionais.

De modo concreto, é possível identificar aumentos substanciais no uso de alguns vocabulários no período compreendido pela categorização da ferramenta interna das Nações Unidas. Entre 1995⁹⁹ (ano da publicação do Suplemento para Uma Agenda para Paz) e 1999, nas 68 resoluções identificadas, “promoção de direitos humanos” não foi utilizada, “eleições livres e justas” 09 vezes, “*rule of law*” foi usado 11, “democracia” 37 vezes, “proteção de civis” 09 vezes, e “proteção” – selecionada com o sentido elencado acima¹⁰⁰ – 46 vezes. Entre 2000 e 2004, período que compreende o Relatório Brahimi e a divulgação da primeira formulação da *R2P*, das 77 resoluções observadas, “promoção de direitos humanos” apareceu apenas uma vez nas decisões, “eleições livres e justas” 09 vezes de novo, “*rule of law*” foi usado 33 vezes, “democracia” 28 vezes, “proteção de civis” 18 vezes, e “proteção” 112 vezes.

No espaço temporal imediatamente seguinte, entre 2005 e 2009, contando com a adoção da *R2P* para os quatro crimes tipificados no direito internacional, o Conselho expediu 142 resoluções selecionadas pelo filtro aqui usado, “promoção de direitos humanos” teve três menções, “eleições livres e justas” com seis ocorrências, “*rule of law*” foi citado 133 vezes, “democracia” 36 vezes, “proteção de civis” 102 vezes, e “proteção” 214 vezes. O aumento das resoluções continua no intervalo subsequente entre 2010 e 2014 – que contou com a definição dos três pilares de implementação da *R2P* – tendo 169 documentos distintos classificados, com a aparição de “promoção de direitos humanos” por 05 vezes, “eleições livres e justas” novamente com seis ocorrências, “*rule of law*” largamente utilizado por 272 vezes, “democracia” por 43 vezes,

⁹⁹ O ano de 1994 foi excluído com o intuito de formar períodos uniformes com publicações normativas relevantes

¹⁰⁰ A partir deste ponto o uso do termo “proteção” faz referência ao significado articulado neste trabalho, excluindo outras possibilidades elencadas nas resoluções do Conselho de Segurança.

“proteção de civis” exponencialmente aumentado para 214 vezes, e o total sobre “proteção” empregado 449 vezes. Por fim, um último período selecionado entre 2015 (ano do Painel Independente de Alto Nível para Operações de Paz) e 2019 aglomera 173 resoluções, com “promoção de direitos humanos” reduzida a 02 vezes, “eleições livres e justas” por apenas 03 vezes, “*rule of law*” mencionado 233 vezes, “democracia” com 33 aparições, “proteção de civis” empregada para 269 vezes, e “proteção” 550 vezes. A tabela abaixo sistematiza estes dados:

Tabela 1 – Sumarização de ocorrências das categorias definidas nas resoluções do CSNU entre 1995 e 2019

	Resoluções identificadas	Promoção de direitos humanos	Eleições livres e justas	<i>Rule of law</i>	Democracia ¹⁰¹	Proteção ¹⁰²	Proteção de civis ¹⁰³
1995-1999	68	00	09	11	37	46	09
2000-2004	77	01	09	33	28	112	18
2005-2009	142	03	06	133	36	214	102
2010-2014	169	05	06	272	42	449	214
2015-2019	173	02	03	233	33	550	269
Total	629	11	33	682	176	1371	612

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados pela ferramenta interna de catalogação das decisões do CSNU da ONU.

Tomando essas quantidades em perspectiva, é possível afirmar proposições significativas para a análise da incorporação desta chave no humanitarismo onusiano dos últimos 25 anos. A primeira delas é a observação de um aumento consistente e

¹⁰¹ Foram retirados 14 ocorrências que eram nomes próprios de partes integrantes em negociações como “Congolese Rally for Democracy” (S/RES/1258 [1999]); “Forces/Front for the Defence of Democracy” (S/RES/1332 [2000]; S/RES/1375 [2001]); “Liberians United for Reconciliation and Democracy”(S/RES/1478 [2003]; S/RES/1497 [2003]; S/RES/1509 [2003]; S/RES/1521 [2003]) e “National Council for the recovery of the State” (S/RES/2056 [2012]).

¹⁰² Ocorrências com sentido protetivo articulado neste trabalho.

¹⁰³ É importante destacar que “proteção de civis” não constitui uma sexta categoria, mas destaca o uso expressivo deste termo nas resoluções.

contínuo da emissão de resoluções pelo Conselho com a presença dos léxicos aqui trabalhados. Esta compilação comprova a vocalidade expressiva do órgão, a partir de mandatos de atuação para intervenções e reconstruções, dentro de um arcabouço de nexos entre o dever de proteção e a estabilidade social.

No eixo da promoção de direitos humanos, como um mandato amplo de interferência concreta nas realidades locais, seu uso foi bastante tímido e reticente. Das 11 vezes em que o termo foi utilizado, sete foram em decisões sobre a situação na Libéria (Resoluções 1509 [de 2003]; 2008 [de 2011]; 2066 [de 2012]; 2116 [de 2013]; 2190 [de 2014]; 2239 [de 2015] e 2333 [de 2016]), duas em relatórios do secretário-geral sobre o Sudão aprovados como resolução (Resoluções 1590 [2005] e 1706 [2006]) e outras duas em decisões sobre a Guiné Bissau (Resoluções 1876 [2009] e 2103 [2013]). Apenas os dois documentos sobre a Guiné Bissau não são lastreados no Capítulo VII da Carta. Este perfil indica que ainda que haja uma concordância sobre o pilar de direitos humanos contido nas Nações Unidas como viés central de atuação – como explicitado no capítulo 2 deste trabalho –, seu uso explícito para agir diretamente em circunstâncias estatais é bastante constricto e pouco aceito no âmbito do CSNU. Neste sentido, infere-se que a colocação da tendência geral sobre promoção de direitos humanos não está no campo da ação direta das intervenções, mas sim como elemento justificador e de esteio retórico para a implementação e condução das operações.

Esta característica não apequena este eixo na análise aqui realizada, mas demonstra que o elemento narrativo de base moral (a proteção de direitos humanos como razão de ser da Organização) permeia a prática intervencionista sem romper com a barreira da soberania territorial e da não interferência. Assim, estas noções estão contidas no espaço discursivo das Nações Unidas enquanto referência de um *ethos* institucional, de potência galvanizadora para a aceitação da presença internacional, sem condicionantes de ingerência estatal sólida.

No setor das eleições livres e justas, a tendência sobre a proficuidade do CSNU mostra-se em declínio. O uso desta terminologia diminuiu em terços no decorrer das décadas. A colocação desta categoria é feita em associação a dois caminhos majoritários: o primeiro estrito à execução de auxílio técnico às eleições e o segundo como

elemento estabilizador¹⁰⁴. A associação mais restrita é largamente aceita pela Organização sob a alcunha de “assistência eleitoral” com a ressalva de que esta prática é demandada pelos Estados¹⁰⁵. É interessante notar que mesmo na perspectiva ampla de que a realização de um processo eleitoral garantiria estabilidade política do governo nacional e arrefeceria os ânimos políticos, não fica destacada a perspectiva de concretização de direitos políticos a partir do endosso eleitoral; ou seja, ainda que exista um elo entre a realização de eleições e uma noção de consolidação de direitos amplos, a ONU não explicita sua aposta neste campo, mas se vale do expediente eleitoral como um passo estratégico na contenção de beligerâncias. Neste sentido, é possível aventar certa resistência na aceitação deste campo de atuação em nível decisório: a expedição de mandatos pelo CSNU não contempla esta agenda de modo amplo. Desta forma, esta categoria entra para o viés analítico no sentido de reconhecer instrumentos ligados ao imaginário democrático. Entretanto, sua concretização encontra barreiras na associação sobre a realização de interferências diretas, uma vez mais, e passa a desempenhar um papel tecnicista (KENNEDY, 2004; 2008).

Deste modo, o setor de reconstrução política que parece aquiescido nas decisões do Conselho é sobre a formulação institucional com atenção especial dos setores de justiça a partir do expediente do *rule of law*. Com altas expressivas ao longo do tempo, o termo aparece em referência direta ao campo de salvaguarda de direitos fundamentais em consonância com a ideia de que instituições garantidoras de um “primado da lei” são parte central do processo de reconstrução política e capazes de vincular governos à força da lei (SAMUELS, 2006). Esta perspectiva encontra apoio no Banco Mundial, que entende o estabelecimento ou fortalecimento do *rule of law* como componente imprescindível da sustentabilidade dos processos políticos de paz (SAMUELS, 2006). Apesar do seu evidente viés político, a expressão ganha um tom técnico inspirado por prerrogativas de treinamento dos setores de justiça e de reconstrução de funções primordiais de governos¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Esta correlação é explorada adiante na seção 4.2 desta dissertação, a partir de documentos coletados no Arquivo das Nações Unidas em Nova York.

¹⁰⁵ Apesar desta ação não se restringir a contextos de operações de paz, esta pesquisa se debruça apenas sobre este recorte.

¹⁰⁶ Em 2017 houve estabelecimento de um quadro de diretrizes e ferramentas em as Nações Unidas e o Banco Mundial em que elenca funções conjuntas em situações “frágeis e afetadas por conflito”. Os termos gerais da parceria podem ser consultados em: <https://www.un.org/peacebuilding/policy-issues-and-partnerships/partnerships/un-worldbank-partnership>. Acessado em 23 de março de 2020.

O uso do *rule of law* enquanto uma camada tecnicista de inserção internacional é um exemplo da atuação de burocratas e ativistas internacionais que se dividem em posturas de aceitação incontestes dos padrões determinados e de disputa sobre os seus significados políticos (KENNEDY, 2004). Neste sentido, a narrativa humanitária gerou iniciativas cunhadas por “manuais de boas práticas” (KRYGRIE, 2016, p.18), com noções fortemente tecnicistas sobre os aparatos de justiça (TAYLOR, 2016, p.29), e que aventaram a exportação dos moldes do direito público ocidental, permeadas de justificadas críticas de imperialismo (NATARAJAN, 2016, p.44). Deste modo, a prioridade expressa do CSNU sobre a aplicação do *rule of law* é evidenciada por experiências concretas que tentam demonstrar a capacidade de efetivação destes postulados, bem como os resultados de exercícios e intersecções conceituais – a exemplo das questões de gênero (HEATHCOTE, 2016, pp. 150-163) e da proteção de civis (THOMSON, 2016, pp.164-178)¹⁰⁷. Assim, é possível comprovar a centralidade retórica desta agenda para formulação de objetivos internacionais no campo securitário, especialmente no período de recuperação de conflitos. Nesta linha, o largo uso da categoria em resoluções aprovadas pelo Conselho indica abertura dos membros do órgão a perspectivas de auxílio infraestrutural e supostamente técnico em contextos pós-conflito em setores tão cruciais do Estado.

Um último item referente diretamente à reconstrução política é a própria referência à “democracia”. Ainda que haja um aumento absoluto entre a primeira e a segunda metade dos anos 2000, a menção à “democracia” não sofreu variações tão contundentes como outras categorias. Sua ocorrência oscilou para baixo e para cima, sem constituir movimento uniforme. A menção a este termo, apesar de parecer semelhante ao *rule of law* por ser objeto de referência dos mandatos pela formulação das frases indicando certa reverência ao estabelecimento da forma de governo¹⁰⁸, não tem seu uso associado a práticas técnicas por parte da burocracia internacional, mas sim

¹⁰⁷ Relatos e análises aprofundadas sobre a correlação entre o uso do *rule of law* e estes temas pode ser encontrada em cf CHARLESWORTH, FARRALL, 2016.

¹⁰⁸ Exemplos de ambos os casos são: “*the international assistance provided by this resolution must be linked to the process of national reconciliation and the promotion of democracy*” (S/RES/999 [1995]); “*to facilitate a comprehensive political dialogue with the objective of promoting national reconciliation, democracy, security and the rule of law in Burundi*” (S/RES/1040 [1996]); “*stresses in this context the need for a comprehensive approach through promoting economic growth, poverty eradication, sustainable development, national reconciliation, good governance, democracy, the rule of law, and respect for, and protection of, human rights [...]*” (S/RES/1674 [2006]).

como um vocabulário celebrativo indicando apoio a desenlaces políticos de acordos de paz.

Deste modo, não há clareza sobre o referencial democrático em resoluções do Conselho de Segurança e é possível aventar certa reticência dos Estados membros em valer-se deste léxico, a fim de blindar as operações de paz de elementos de ingerência política. Mesmo com a inclusão da democracia ao lado da afirmação de direitos – como no caso do *rule of law* e do desenvolvimento – não se pode afirmar a aceitação desta categoria largamente, uma vez que sua escrita não é feita de forma vinculante sobre ações concretas das forças internacionais, mas sim como espectro genérico de condução política, majoritariamente ligado à realização de eleições.

Neste sentido, a despeito do seu maior uso relevante em comparação a “promoção de direitos humanos” e “eleições livres e justas”, a utilização de “democracia” aproxima-se mais destes do que do “*rule of law*”. Uma explicação razoável para este cenário é a impressão de que as três tímidas categorias detêm tons de ingerência mais difíceis de serem defendidos nos debates sobre a letra das resoluções, isto é, a falta de verniz técnico deixa pouco espaço para aceitação dessas provisões na disputada arena política que é o CSNU – notadamente marcado por posições fortes de santidade da soberania territorial (KUHRT, 2015; ZIEGLER, 2016) e não interferência em assuntos domésticos (GARWOOD-GOWERS, 2016; WELSH, 2011), respectivamente, sustentados pelos membros permanentes Rússia e China.

Nesta linha, o campo da reconstrução política apresenta uma figura bastante curiosa sobre sua incorporação nas práticas de intervenção, contando com a natureza híbrida das missões. Se por um lado pode-se perceber a persistência deste arcabouço reiteradamente no âmbito burocrático, na seara política de autorização dos mandatos não parece ter tanta proficiência quando referido a expedientes de determinação da governança. O que a disparidade entre o uso de *rule of law* e as outras categorias demonstra é a preconização de instrumentos com verniz tecnocrata na linguagem do Conselho.

Esta dualidade não se apresenta nas categorias sob a alcunha da proteção. Seja no campo ampliado do sentido protetivo ou na busca pela “proteção de civis” as menções cresceram exponencialmente¹⁰⁹, mais precisamente 2,09 vezes entre os

¹⁰⁹ Este recorte da “proteção de civis” é possível de ser feito na base geral, uma vez que todas as ocorrências de “proteção” foram identificadas.

quinquênios de 2005-2009 e 2010-2014 e compartilham taxas semelhantes de aumento por quase todo o período¹¹⁰.

Como já adiantado, a noção protetiva aparece em duas vertentes complementares. A primeira, ligada diretamente ao uso da força, remete ao exercício da proteção física, amplamente discutido a partir de 1995, que abriu caminho para o robustecimento militar das operações, aludindo aos objetivos de salvaguarda direta da vida das pessoas. Assim, a proteção de civis integra este campo de modo ativo, com a conduta de prosperar a prática securitária das populações. Um valor perto da metade das ocorrências sobre proteção se encaixa neste setor¹¹¹. Com efeito, é possível perceber a prevalência deste expediente seja por seu volume ou por sua distribuição temporal.

A segunda vertente de utilização do termo “proteção” faz referência à ideia de resguardo aos direitos fundamentais de sociedades. Neste campo, a força dos mandatos se distingue do sentido anterior: se sobre a proteção física há uma clara indicação da responsabilidade internacional em executar as atividades, para designar o amparo à promoção de direitos os textos valem-se de tons recomendatórios, acenando para a concordância de entendimentos e de tutela dos governos locais. Esta forma abrange tópicos sobre o treinamento policial, a formulação de políticas públicas contra violência sexual e de gênero, fortalecimento normativo da proteção infantil, entre outros.

Com este panorama sistematizado, pode-se perceber que a execução de elementos de reconstrução e desenho institucional em contextos de operações contempla um caráter indicativo, ainda que contidos em documentos vinculantes, como são as resoluções do CSNU. Vale pontuar que o tom de recomendação não retira a natureza intrusiva destas ações, o amplo uso da categoria do *rule of law* para designar princípios de treinamento e institucionalização burocrática indica que a reticência é sobre determinações de cunho político – dificilmente arguidas com tecnicismos. Ademais, este campo também aparece inscrito nas noções protetivas

¹¹⁰ Entre 1995-1999 e 2000-2004, “proteção de civis” cresceu 2 vezes e “proteção” 2,43 vezes; entre 2000-2004 e 2005-2009, “proteção de civis” cresceu 5,6 vezes e “proteção” 1,91 vezes; entre 2005-2009 e 2010-2014, “proteção de civis” cresceu 2,9 vezes e “proteção” 2,9 vezes também e; entre 2010-2014 e 2015-2019, “proteção de civis” cresceu 1,25 vezes e “proteção” 1,22 vezes.

¹¹¹ É possível ainda somar o uso de “proteção civil” com 16 menções, distribuídas da seguinte maneira: nenhuma ocorrência no período de 1995-1999; 03 vezes em 2000-2004 e em 2005-2009; e 05 aparições em 2010-2014 e em 2015-2019. Neste cômputo, a proteção de crianças e mulheres afetadas por conflitos também desempenha um papel importante. Dada a variedade das formulações gramaticais sobre o assunto, não foi possível neste momento rastrear seus números totais.

galvanizadas para o incremento do uso da força. A interlocução destas duas frentes de atuação é feita pelo *topoi* protetivo, que é capaz de articular – sob o mote da salvaguarda internacional – o intercambiamento dos sentidos elencados, congregando ao final o arcabouço do humanitarismo protetivo.

4.2 Documentos do Secretariado: articulação do ferramental burocrático

A avaliação ordenada de elementos das resoluções nos períodos cruciais de transformação do humanitarismo recente permitiu inferir sobre a condução dos elementos de reconstrução política nas autorizações político-jurídicas do Conselho de Segurança. A aprovação de uma resolução neste sentido indica espaços de aceitação entre seus membros, e mais sistematicamente entre o P5. Ainda assim, a anuência do CSNU (por consequência, de seus integrantes) nestas matérias não implica na efetivação de práticas contundentes em campo, nem mesmo sequer no envio de contingentes e equipes preparadas para o ampliado rol de objetivos. Com efeito, o que parece estabelecido é um léxico narrativo de múltiplos sentidos que congrega aspirações sobre os deveres da proteção internacional.

Posto isto, é preciso agora voltar-se para o andamento destas práticas dentro do Secretariado, a fim de matizar o papel da liderança institucional para o engendramento desta agenda. Contudo, neste campo não é possível realizar a análise de conteúdo com o rigor da exaustividade (BARDIN, 2011, pp. 126-127), isto pois a política de confidencialidade documental das Nações Unidas restringe o acesso a comunicações institucionais que tenham menos de 20 anos e mesmo depois deste prazo não disponibiliza peças marcadas como “estritamente confidenciais”. Nesta linha, esta seção se dedica a leitura dos documentos possíveis de serem acessados a partir de uma análise documental (BARDIN, 2011, p. 51), com o intuito de enriquecer os dados da trajetória de sentido aqui trabalhada.

Dos mandatos dos secretários-gerais compreendidos no período em tela, foi possível a consulta física dos arquivos até 1999¹¹², referentes a todo o tempo de Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) e do início de Kofi Annan (1997-2006) à frente da Organização. A partir de então, foi possível coletar documentos não confidenciais no

¹¹² Estas peças foram selecionadas nos Arquivos das Nações Unidas de Nova York no período da BEPE. Em razão do volume de papéis, não foi possível anexar estes à versão final do trabalho, entretanto a autora coloca o registro digital de todo material coletado à disposição de quem interessar.

repositório digital dos arquivos¹¹³, seguindo os filtros determinados anteriormente para a coleta documental. A fim de restringir o escopo do enorme volume de documentos produzidos pela Organização, tomou-se a providência de buscar a partir do eixo departamental, selecionando o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO, hoje *Department of Peace Operations - DPO*) e o *Department of Political Affairs* (DPA, hoje *Department of Political and Peacebuilding Affairs – DPPA*). Assim, foram eleitos os documentos pertencentes a estes setores tanto no arquivo físico quanto digital. Vale mencionar que o método de arquivamento mudou entre o secretário Boutros Boutros-Ghali e o secretário Kofi Annan: o primeiro teve sua produção classificada com base em “arquivos”¹¹⁴ (sendo cada “arquivo” uma pasta com diversas unidades de documentos, chamadas “itens”), e o sistema classificatório passou a contabilizar “itens” dando a cada documento um código de arquivamento distinto, a partir de 1997. O mandato de Ban Ki-Moon ainda não foi disponibilizado neste modelo, e no repositório digital não constam as pastas departamentais¹¹⁵. Portanto, a análise documental aqui em curso não será capaz de revelar os nexos e debates do todo o intervalo de tempo recortado para esta pesquisa, contudo, o acréscimo de informações nos períodos de chefia da Organização por Boutros-Ghali e Annan permite a análise de momentos cruciais desta trajetória, iluminando a gênese e outros pontos críticos deste processo transformativo. Por esta razão, este esforço se justifica, mesmo sem contemplar todo o arco da pesquisa.

4.2.1 Boutros Ghali: inauguração de instrumentos institucionais

Dos milhares de folhas contidas nos arquivos dos departamentos, encontram-se ordens de chefia, estudos de reorganização institucional, relatórios das missões encampadas e também cartas da sociedade civil sobre determinados tópicos. O que fica patente no começo da década de 1990 é a pertinência das discussões sobre os instrumentos de reconstrução política que indicavam alguma paridade com preocupação sobre direitos humanos e governança democrática – tanto antes da sociedade

¹¹³ Busca realizada em <https://search.archives.un.org/secretary-general-boutros-boutros-ghali-1992-1996> e <https://search.archives.un.org/secretary-general-kofi-annan-1997-2006>. Acessado entre 01 de outubro de 2019 e 25 de março de 2020.

¹¹⁴ Do inglês “file”.

¹¹⁵ Ao todo, foram consultadas 103 pastas fisicamente e selecionados 90 itens no repositório digital.

civil, quanto o corpo burocrático, se debruçaram sobre os termos destas transições em países saindo de autocracias e/ou conflitos armados (UNITED NATIONS, 1994a). É possível, deste modo, identificar as origens das narrativas sobre a ampliação do espectro securitário – especialmente sobre a origem das beligerâncias – e do protagonismo da Organização ainda no final do mandato de Javier Perez De Cuellar, a reboque da experiência no acordo de paz para o conflito salvadorenho, recebida pela opinião pública como um sucesso a ser seguido (UNITED NATIONS, 1992a). Esta agenda foi largamente anunciada por Boutros-Ghali desde seu discurso de posse (1992), indicando o nexos causal das reformas seguintes das operações de paz, situadas entre o fortalecimento de instituições democráticas e o alcance do desenvolvimento econômico e social.

Assim, a década é marcada pela produção recorrente de relatórios que avaliavam as opções de atuação da Organização. Tomando em conta os pontos críticos que valem serem destacados no mandato de virada conceitual de Boutros-Ghali, é válido dividir o debate que atravessou o processo institucional e as negociações políticas no CSNU entre a recepção da proposta de “Uma Agenda para Paz” (1992) – com observância ao seu enfático otimismo – e o desenrolar das diretrizes operacionais especialmente após 1994 (na esteira da catástrofe do Genocídio de Ruanda), culminando na reforma do “Suplemento de Uma Agenda para Paz” (1995).

A primeira fase de recepção da pauta tem uma série de estudos e negociações sobre o aprofundamento dos mecanismos de atuação de entes internacionais. A apresentação das propostas contidas em “Uma Agenda para Paz” levantou o tópico da democratização nacional como correlata à obediência da “democratização internacional” como aspecto do *rule of law*, que deveria ditar a prática internacional (UNITED NATIONS, 1992b). Este apontamento acena para a percepção de legitimidade dos membros da comunidade internacional, isto é, a primazia do *rule of law* nas decisões de intervencionismo e condicionantes da governança global tenta revestir tais decisões de um aspecto de justiça e legitimidade cunhado a partir do espaço decisório. Esta transposição entre os níveis de democratização é comum nas manifestações das lideranças nacionais no âmbito do Conselho, demarcando a necessidade de estabelecer processos transparentes e inclusivos nas decisões do órgão (UNITED NATIONS, 1992c).

Ainda que tenha sido feita uma aposta no consenso multilateral que as diretrizes de prevenção e engajamento arrefeceriam as tensões beligerantes (SEAMAN, 2014) – incluindo o processo democratizante e a estabilização social como uma profecia tautológica autorrealizável¹¹⁶ (UNITED NATIONS, 1992d) – esta moldura conta, desde o princípio, com um pragmatismo arraigado no elo entre a proteção e a estabilização. Os debates acerca de missões específicas como a situação haitiana em 1992 revelam que a narrativa grandiosa sobre os auspícios do engajamento internacional, enquanto suposto imperativo moral, foi operacionalizada precocemente por meio de uma lente geral da contenção emergencial (UNITED NATIONS, 1992e). Esta atuação é bastante marcada pelas discussões nos casos concretos que demandaram respostas internacionais como na Somália (UNITED NATIONS, 1992f; 1992g), a condução eleitoral em Angola (UNITED NATIONS, 1992h; 1992i) e as tensões já existentes no Kosovo (UNITED NATIONS, 1992j).

A recepção da moldura inaugurada em “Uma Agenda para Paz” foi bastante positiva para o Secretariado. O relatório sobre a aceitação da pauta no Debate Geral de 1992 demonstra que havia pouquíssimas reticências sobre a execução do dever internacional. Na maior parte dos tópicos, não há oposição contundente de nenhum Estado, e poucas sinalizações para aprofundamento e ampliação dos conceitos propostos. Contudo, em pontos mais controversos como o uso militar da força, os deliberantes mostravam-se divididos nos termos de aceitação: 11 Estados membros demonstraram apoio sem objeções¹¹⁷, 10 indicaram apoio com a necessidade de maiores discussões sobre sua adoção¹¹⁸ e apenas dois posicionaram-se contrários a sua utilização¹¹⁹ (UNITED NATIONS, 1992k).

Nesta linha, a percepção da equipe do Secretariado era de aceitação progressiva das atividades de *peacebuilding* – novas para a Organização naquele momento – e também dos postulados democráticos como participação política por meio de eleições livres e justas e instituições representativas (UNITED NATIONS, 1992c). Assim, um relatório do secretário-geral enviado em novembro de 1992 (UNITED NATIONS, 1992l) produziu diretrizes sobre formas de atuação da ONU em processos eleitorais

¹¹⁶ O contexto democrático seria estável, e o contexto estável seria democrático.

¹¹⁷ Foram: Áustria, Zimbábue, Croácia, Polônia, Armênia, Barbados, Singapura, Hungria, Ucrânia, Zâmbia e Serra Leoa.

¹¹⁸ Finlândia, Índia, Filipinas, Brasil, Chipre, Nepal, Suécia (representando Dinamarca, Finlândia, Islândia e Noruega), Argentina (representando o Grupo do Rio), Paquistão e Estados Unidos.

¹¹⁹ Canadá e Indonésia (como membro do Movimento dos Não Alinhados).

arguindo sua relevância na manutenção da estabilidade local, e destacando aspectos positivos da assistência eleitoral, elencados nas ações no Camboja, em Angola, no Saara Ocidental, no Haiti, na Namíbia e na Nicarágua.

O que há é uma explanação de um mapa técnico-burocrático para a inserção internacional na condução de práticas de governança nos aparatos nacionais modulados a partir de características da democracia. Neste ponto, já se assumia um ferramental vinculado ao campo da “assistência”, tentando distanciar a presença da Organização do referencial da ingerência e eivando suas atividades de uma camada técnica, e, portanto, com interferência política supostamente nula. Poucos meses depois, a Assembleia Geral aprovou uma resolução que estabelece a Unidade de Assistência Eleitoral no corpo do Secretariado (UNITED NATIONS, 1993a).

Mesmo neste cenário de otimismo com as perspectivas de ampliação do escopo de atividades das Nações Unidas, os debates sobre pontos centrais de “Uma Agenda para Paz” continuaram no âmbito do Conselho e demonstraram maiores discordâncias do que havia sido prospectado pela equipe burocrática. Temas fulcrais como o uso frequente do Capítulo VII foram questionados por atores como a China e prolongaram os debates sobre este arcabouço (UNITED NATIONS, 1993b; 1993c). A partir de pontos convergentes generalistas, a Assembleia Geral aprovou sua própria resolução sobre documento de Boutros-Ghali (UNITED NATIONS, 1993d) com tons bastante abrangentes e reiterando a necessidade de ajuste das prerrogativas jurídicas com lastro na Carta de São Francisco em ações a serem encaixadas neste escopo. Desta forma, é possível aventar a resistência de aprovação de padrões contundentes para as matérias sobre o engajamento internacional em conflitos deste período. Neste momento, a dinâmica entre um avanço retórico no eixo moral e um freio concreto na determinação e execução de expedientes protetivos já parece posta e passa a conduzir as transformações do humanitarismo desde então.

Com efeito, os debates subsequentes ocorrem na medida da instalação de acordos de paz e/ou engajamentos internacionais que compreendem elementos de reconstrução política em consonância com a moldura onusiana inaugurada – este foi o caso no Haiti, na Libéria, em Angola, Moçambique, Ruanda, Bósnia, Burundi, e Tajiquistão (UNITED NATIONS, 1994a; 1994b; 1994c; 1994d; 1994e; 1994f; 1994g; 1994h; 1994i; 1994j; 1994k; 1994l; 1994m; 1994n; 1994o; 1994p).

Ademais, os objetivos de democratização passaram a ser recorrentes no escopo das missões dentro das interlocuções sobre a configuração das ameaças à paz e à segurança internacional. Assim, a formulação dos postulados democráticos na reconstrução política sinalizava desde cedo para a perspectiva de elemento estratégico na condução da presença internacional, e não necessariamente para a realização de direitos concretamente. Despontava, portanto, o uso da “moralidade democrática” como um importante recurso retórico com esteio na propagação do ideário liberal, porém fora do arcabouço exequível das Nações Unidas. Neste sentido, a figura que se aventa desde o princípio é uma ação em dois níveis, veiculada no campo narrativo como o dever moralizante da comunidade internacional, e operacionalizada apenas no campo estratégico-tático da contenção da violência aberta.

Na sequência das conversas institucionais, o Genocídio de Ruanda encaminhou as providências para o robustecimento das operações enquanto episódio chave na trajetória do humanitarismo. Em abril de 1994, a violência tornou-se generalizada entre a população ruandesa, e em cem dias causou entre 500 mil e um milhão de mortes (UNITED NATIONS, 1999a). O volume da matança e a rápida velocidade que a informação se espalhou comoveu a sociedade civil global e pressionou as Nações Unidas para tomar providências de proteção (KALDOR, 2001)¹²⁰. Os debates no CSNU revelam como a morosidade e resistência de seus membros impediu o envio de tropas preparadas para agir em campo. Outrossim, o desenrolar das atitudes demonstram como a pauta foi subvertida de um otimismo questionável sobre temas amplos – como a reconstrução democrática – para a determinação da proteção de civis em primeiro plano a partir de instrumentos militares (UNITED NATIONS, 1994q; 1994r; 1994s). Deste ponto em diante, a prioridade protetiva a civis passa a ser o gatilho e o conduíte para o uso da força e a estabilização como objetivo-fim ganha primazia no desenho das operações¹²¹.

No mesmo sentido, o papel dos contingentes militares ganhou destaque com a dificuldade de cessar beligerâncias. Mais do que a própria discussão sobre o uso da força no escopo do Capítulo VII, a necessidade de se robustecer as atividades operacionais e coordená-las em prol dos objetivos elencados nos mandatos resultou na proposta de transferência da unidade de assistência eleitoral para a cadeia de

¹²⁰ Para mais detalhes sobre o histórico do Genocídio de Ruanda, consultar BARNETT, 2002.

¹²¹ Esta transformação e os impactos deste episódio na legitimidade dos instrumentos intervencionistas foram adiantados no capítulo 2 deste trabalho.

comando do *DPKO*, com o intuito de sanar questões hierárquicas das missões (UNITED NATIONS, 1994t).

Posto isso, iniciou-se um processo institucional buscando revigorar as operações na segunda parte de 1994, reestruturando seus operativos e transformando o debate político de seus objetivos no CSNU. Esta proposta de transferência é mais um indício de que a realização de eleições e a consolidação de instituições com lastro representativo nas populações são articuladas no campo da estabilização sociopolítica, resultando nos processos eleitorais como atividade-meio das metas internacionais. A realocação da unidade foi arguida com a prerrogativa de que a assistência eleitoral é correlata às funções logísticas de operações no campo e, por conseguinte, deveria ser de responsabilidade militar (UNITED NATIONS, 1994u)¹²². Com a mesma lógica sobre a eficiência do efetivo, o – na época – *DPA* foi reformado e passou a ter duas divisões regionais para a África (UNITED NATIONS, 1994v).

Esta movimentação burocrática se firmou no contexto da repercussão sobre a calamidade em Ruanda. Mesmo com o início das transformações operacionais, os relatórios do então *DPKO* mostravam-se espantosamente calmos com a situação política e humanitária da região nos meses seguintes ao massacre (UNITED NATIONS, 1994x). Consolidou-se, na realidade, um tom militar sobre a avaliação contextual das operações, em que até mesmo a chefia na sede organizacional relatou a precariedade analítica dos relatórios de campo (UNITED NATIONS, 1994y). Seguindo a prerrogativa de necessidade de reforço operativo nas missões, o *DPKO* foi reestruturado para desempenhar o papel de braço operacional da Secretaria Geral, implicando de modo contundente a escolha pelo pragmatismo para estabilização (UNITED NATIONS, 1994z).

Este panorama leva a um segundo momento das reformas diretivas, em que a preconização de uma noção operacional das missões, sem que houvesse avanços estratégicos concretos, colocou a condição da realização de eleições como meio para engendrar a transição política interna de poder, bem como a passagem do encargo da presença da ONU. Isso autorizou, de algum modo, a dispensa de responsabilidade sobre os encaminhamentos dos locais intervindos a partir do entendimento da aparência democrática como articuladora da representatividade. Nesta lógica, a distância

¹²² Apesar deste entendimento, a mudança foi amplamente rechaçada pelos Estados-membros e a unidade voltou a encargo do *DPA* já em 1995 (UNITED NATIONS, 1995a).

entre a proclamação de direitos e a realização factual dos sistemas políticos implica na forma de toda a trajetória aqui exposta: a desvinculação da legitimidade discursiva sobre a garantia de direitos políticos fundamentais no envio das intervenções, acompanhada do descrédito público sobre resultados almejados.

Ao mesmo tempo, a coordenação de monitoramento de direitos humanos nas missões com componentes ligados à Genebra¹²³ foi repensada para unificar cadeias de comando e diretrizes. O modelo discutido para integrar a verificação de direitos humanos como um dos setores da interdisciplinaridade das missões de *peacekeeping* foi a experiência de El Salvador na ONUSAL. O debate institucional se entrepôs pela divisão de autoridade operacional e seu elo com os instrumentos de Direito Humanitário, majoritariamente lotados em Genebra, que acabava por gerar disparidades e sobreposições dentro das funções das operações. A proposta construída por Nova York trazia que as determinações administrativas – e, portanto, do encaminhamento cotidiano das intervenções – seriam realizadas pela sede americana, a não ser no caso do envio de comissões de especialistas. Este modelo atendia à vontade do secretário-geral de unir o ramo de direitos humanos às avaliações políticas conduzidas por Nova York e facilitar a coordenação das atividades no campo (UNITED NATIONS, 1994aa). Este formato foi proposto para ser enviado a Ruanda já na sequência do genocídio, com o intuito de padronizá-lo em demais missões, caso fosse bem sucedido – o proponente desta experiência foi o então chefe do *DPKO*, Kofi Annan (UNITED NATIONS, 1994aa).

A convergência destes ramos no arcabouço novo-yorkino da Organização cristaliza nos termos dos organogramas das operações a apropriação da proteção de direitos humanos pelo regime de segurança. Ainda que a virada conceitual para este encaminhamento tivesse sido iniciada em “Uma Agenda para Paz” (1992), o apuramento conceitual e suporte burocrático da liderança do *DPKO* produziram condições para um *ethos* institucional de prática militar. A elevação da autoridade política centrada nos encaminhamentos do CSNU e do ferramental contencioso dos aparatos militares formados no seio das operações de paz engendrou, em conjunto, a realização reiterada de modelos e o engajamento internacional para cessar beligerâncias –

¹²³ A sede na Suíça da Organização congrega os foros deliberativos de direitos humanos, enquanto Nova York acomoda as instâncias decisórias sobre a segurança internacional.

podendo ser percebidas como uma cultura global de segurança, delineada por dinâmicas das novas guerras (KALDOR, 2018).

Assim, a capacidade técnica e operacional tomou a frente das preocupações organizacionais, desviando o aprofundamento dos debates em nível político. Em busca do avanço de consensos mínimos para o engajamento internacional, tópicos como a caracterização do regime democrático foram postos de lado, e o esforço burocrático voltou-se para as condições da tecnicidade. Isto não significa que houve um abandono, ou mesmo alijamento absoluto, destas pautas. Entretanto, o tom da produção institucional ganhou verniz ainda mais estéril e tecnicista, tentando distanciar-se dos embates sobre eventuais quebras de soberania territorial (UNITED NATIONS, 1994ab). Esta tendência, presente no início desta moldura e reforçada pela disputa política, tornou-se a prática padrão da Organização e persiste até o atual momento no campo da reconstrução política e da assistência eleitoral¹²⁴.

Nesta linha, o que se consolidou das experiências do começo dos anos 1990 foi o revestimento objetivo em realizar eleições e produzir instrumentos da reconstrução política com o intuito de gerar autoridades locais legitimadas, que poderiam garantir a estabilização da violência. Os processos eleitorais são, assim, passo tático da contenção beligerante. Debates sobre as situações na Somália e no Haiti revelam flagrantemente esta perspectiva (UNITED NATIONS, 1994ac).

A dispersão das discussões entre os processos eleitorais como elemento pacificador e a noção de um “direito à governança democrática” (FRANCK, 1992) são dois flancos que, apesar de correlatos, funcionam em níveis distintos das intervenções. O primeiro no sentido operacional-tático e o segundo no espaço retórico do espectro político mais amplo. Este último promove uma retroalimentação discursiva entre as noções de proteção e democratização¹²⁵: as medidas de instalação de estruturas com características democráticas (especialmente fundadas na responsividade popular) são incutidas na concretização de um espírito protetivo, e os fundamentos principiológicos das vagas noções democráticas são viabilizados pelo protagonismo da proteção internacional. Esta narrativa propiciou que os elementos da reconstrução política perdurassem no campo das operações de paz, ainda que aproximadas de práticas tecnicistas, e apesar das controvérsias sobre sua caracterização.

¹²⁴ Informação confirmada em entrevista reservada na sede novo-yorkina das Nações Unidas.

¹²⁵ Termo usado aqui para a implantação de estruturas políticas legitimadas nas populações locais.

Na direção desta diferenciação, o debate que tomou lugar no alto escalão do corpo burocrático foi a definição das ações da Organização nos termos da “democratização”. Cientes da controvérsia entre os Estados, a produção de mais um relatório sobre “novas e restauradas democracias”¹²⁶ em 1995 encontrou-se com o impasse em declarar a acepção destes termos e de elencar os entendimentos e compromissos do Secretariado neste campo. O posicionamento de Boutros-Ghali foi de descartar características específicas do regime democrático e atestar que a “democratização é um processo e não um fim”¹²⁷ (UNITED NATIONS, 1995b).

Concomitante às difíceis escolhas sobre os processos políticos, o Secretariado também teve que se debruçar sobre reformas estruturais das operações de paz. A sinalização pelo uso da força do “Suplemento de Uma Agenda para Paz” e o impacto dos acontecimentos no massacre de Srebrenica no mesmo ano criaram um contexto de desconfiança sobre a eficácia das missões, abrindo uma discussão sobre como retratar “sucessos” e “fracassos” das operações (UNITED NATIONS, 1995c), o caráter estratégico deste instrumento como uma solução militar ou ferramenta ampla de estabilização (UNITED NATIONS, 1995d), e o aprofundamento das noções de *peacebuilding* provocado pelos não-alinhados – frisando a oposição à noção de “*nation-building*” (UNITED NATIONS, 1995e). Em meio aos debates conceituais com os Estados, uma crise administrativa e financeira atingiu o *DPKO*, aumentando significativamente os entraves para a execução das atividades em campo (UNITED NATIONS, 1995f).

Neste contexto, as linhas do debate travado nas estruturas burocráticas e entre os Estados atenderam às demandas de reformar os operativos encampados, a fim de sanar questões sobre o incremento do uso da força a reboque da proteção física. Entretanto, o protagonismo de Boutros-Ghali pareceu destoar dos encaminhamentos institucionais e consensos estatais. Com esta antecipada crise dos mecanismos intervencionistas em que os episódios em Ruanda e Srebrenica expuseram os limites do modelo de *peacekeeping*, o secretário-geral colocou em marcha a publicação de uma proposta nos moldes da popular agenda para paz, mas que não encontrou a mesma receptividade: o relatório “Uma Agenda Para Democratização”, lançado no apagar das luzes do mandato, em dezembro de 1996. No meio da primeira – e talvez mais central – tensão de legitimidade dos instrumentos de segurança, a aposta foi de encampar

¹²⁶ Tradução livre de “*new and restored democracies*”.

¹²⁷ Tradução livre do original: “*democratization is a process and not an end-state*”.

um arcabouço de expedientes sobre o papel supostamente técnico da Organização em apoiar os andamentos políticos nacionais. A agenda não foi bem recebida e acabou esquecida nos documentos oficiais e nas análises da literatura¹²⁸.

O que desponta, portanto, na comunicação institucional ao final do mandato de Boutros-Ghali é o descompasso entre a formulação de uma retórica protetiva alargadora de mecanismos e funções nas Nações Unidas, e a capacidade concreta da Organização em consolidar práticas neste sentido. Assim, a cristalização do flanco militar foi utilizada para sanar pontos de toque entre a força e o sentido da proteção. Os anos subsequentes seriam marcados pela busca desta reconexão a partir da construção de rótulos distintos, contudo fundados em fórmulas muito semelhantes.

4.2.2 Kofi Annan: ajustes, técnicas e estreitos consensos políticos

Após o veto dos Estados Unidos à recondução do egípcio Boutros-Ghali ao cargo de secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan foi eleito para chefiar a Organização. O ganês assumiu a função de secretário-geral em um contexto de relações estremecidas entre os Estados membros e o Secretariado (ANNAN, MOUSAVIZADEH, 2012), e à sombra dos engajamentos fatídicos das operações de paz nos anos anteriores. Annan detinha características que serviram de esteio para congregar as forças políticas naquele conturbado cenário: tinha uma carreira burocrática longa nas Nações Unidas, havia exercido cargos fundamentais no recém-desenhado *DPKO* e era o primeiro subsaariano a chegar ao posto mais alto da Organização.

Logo estabeleceu uma agenda de reforma institucional que atravessou seu mandato e moldou as funções coordenadas entre o *DPKO* e o *DPA*. De pronto, a contenda sobre as funções do *DPA* foi apaziguada com a alocação das atividades de *peacebuilding* e o apoio aos temas de assistência eleitoral no departamento (UNITED NATIONS, 1997a), em consonância com o entendimento anterior dos Estados membros. Ao mesmo tempo, o tópico da promoção democrática se fazia presente na esteira da publicação final de Boutros-Ghali e era esperado o primeiro relatório do novo secretário sobre o apoio da ONU às novas e restauradas democracias. A comunicação interna revela que o entendimento da nova chefia do corpo burocrático era de

¹²⁸ O conteúdo do documento e suas sinalizações são apontados no capítulo 5 deste trabalho.

tentar despolitizar a atuação da Organização neste campo, colocando as funções técnicas como carro chefe (UNITED NATIONS, 1997b).

A definição a cargo da III Conferência Internacional de Democracias Novas e Restauradas, ocorrida em 1997, foi a de que não havia um modelo único de democracia (UNITED NATIONS, 1998a) – arrefecendo críticas de atores como a China sobre o multipartidarismo. Deste modo, as produções e debates se voltaram para os campos operacionais de coordenação e treinamento de equipes (UNITED NATIONS, 1998b), inclusive com diretrizes sobre o suporte administrativo na Divisão de Assistência Eleitoral (UNITED NATIONS, 1998c).

Enquanto a formação de um molde democrático era negada publicamente, as discussões sobre os componentes de *peacebuilding* para pós-conflito foram encaminhadas seguindo discussões do Conselho de Segurança. Análises do debate interno apontam que não havia inovações contundentes dos Estados para a atuação da Organização, mas sim o apontamento – especialmente por Rússia, China e Brasil – de limitar práticas consideradas mais invasivas. Ademais, representantes dos não-alinhados advogavam por um maior envolvimento da Assembleia Geral nas questões para acordar uma política institucional¹²⁹ do tema (UNITED NATIONS, 1999b). Conceitualmente, alguns consensos centrais foram estabelecidos e desenharam a tendência do engajamento onusiano neste setor: o primeiro deles foi sobre o protagonismo do Secretariado como mediador político e coordenador de políticas; depois, o protagonismo da ligação entre *peacebuilding* e prevenção a partir da perspectiva de abordar as causas profundas dos conflitos internos – e, portanto, ligadas a noções amplas de segurança humana –; e, por fim, a correlação consolidada desde então entre missões de *peacekeeping* e *peacebuilding* a partir dos mandatos autorizados no CSNU (UNITED NATIONS, 1999b).

Neste sentido, as formulações do engajamento da ONU passaram a ditar um tom amplamente voltado para o impacto operacional, por conseguinte militar, das zonas de conflito. Comitês de avaliação foram montados com o mandato de avaliar a coordenação das atividades nas operações e recomendaram a união dos eixos de *peacekeeping* e *peacebuilding* em virtude da configuração do efetivo em campo (UNITED NATIONS, 1999c). Em um balanço amplo sobre a estrutura das missões de *peacekeeping*, o corpo burocrático elencou quatro prioridades em longo prazo para o

¹²⁹ “Política institucional” aqui usada no sentido do termo em inglês “*policy*”.

setor, todas se referenciando aos componentes técnicos das operações, como a segurança dos contingentes e a paridade de gênero nas equipes na sede da Organização. O mesmo relatório frisa a conformidade das atividades aos princípios de soberania nacional, integralidade territorial, independência política e não intervenção em assuntos domésticos, e também faz referência à consagrada santíssima trindade do *peacekeeping* – consentimento, imparcialidade e não uso da força (UNITED NATIONS, 1999d).

Deste modo, as reformas no setor de paz e segurança – que congrega as ações de *peacekeeping* e *peacebuilding* – passaram a ser remetidas às questões retratadas como majoritariamente operacionais, que não afetariam o seguimento de princípios com características não intervencionistas. O Secretariado buscou inferir um campo de transformação operativa, que não afrontaria os consensos políticos do intervencionismo, e assim poderia funcionar e se ajustar aos desafios no campo com pouco ou quase nenhum escrutínio político¹³⁰. É possível perceber este movimento como razoavelmente bem sucedido, uma vez que o robustecimento do engajamento das Nações Unidas foi alargado por esta via, e não pela evolução do debate entre os Estados – ao contrário, os momentos desta trajetória em que as práticas da Organização foram questionadas na esfera dos princípios de intervenção são marcados por entraves negociadores no CSNU¹³¹.

Concomitantemente, a formação mais sólida das noções de proteção a civis passa a compor o espectro destas mudanças. Suas menções iniciais são feitas em referência às violações do direito internacional (UNITED NATIONS, 1999e) que proscreve historicamente ataques armados às populações definidas como não-combatentes (AMARAL JÚNIOR 2003; SOARES, 2003; SWINARSKI, 1993). Entretanto, já no segundo semestre de 1999, a formulação de um “espírito protetivo” como senso moral da Organização passa a permear as manifestações do secretário-geral a fim de galvanizar esforços e recursos para as operações encampadas, defendendo que o dever de proteção é fundamental para o mandato central da Organização (UNITED NATIONS, 1999f).

¹³⁰ É válido ressaltar que a percepção do tom tecnicista não quer dizer que a política está alijada das decisões de ampliação dos contingentes ou mesmo de componentes políticos nas missões (KENNEDY, 2004; 2008), mas sim que as reformas foram arguidas como ajustes implementadores que não subverteriam os princípios fundamentais do arcabouço intervencionista.

¹³¹ O mais recente destes episódios se desenrolou ato contínuo à intervenção na Líbia (2011), usada como exemplo para travar incursões multilaterais amplas na Síria desde então.

A eclosão da guerra do Kosovo foi central neste momento para que o eixo de proteção de civis se desenvolvesse com tanto protagonismo – como já adiantado no capítulo 3 deste trabalho. A escalada da violência entre as forças de Slobodan Milošević (à época, presidente sérvio) e as células independentistas, em especial o Exército de Libertação do Kosovo (ELK) (PADRÓS, 1999), gerou uma comoção política que pedia pela intervenção da comunidade internacional para conter os massacres em andamento (LINDGREN ALVES, 2002). O apelo moral fez-se pelo entendimento que era preciso salvaguardar a população local, independentemente da restrição da soberania territorial sérvia, de forma célere e eficaz (CHESTERMAN, 2005)¹³². E assim o envolvimento da OTAN foi defendido por seus apoiadores como ilegal, porém legítimo, uma vez que seu intuito proferido era de proteção ao povo kosovar (CHESTERMAN, 2005; FALK, 2012; KENNEDY, 2004). Factualmente, os bombardeios da OTAN não obedeceram ao critério estratégico (HOSMER, 2001) e levou aproximadamente um milhão de pessoas para a condição de refugiadas (KALDOR, 2001).

Mesmo defendendo publicamente a primazia do CSNU em determinar o uso da força, Kofi Annan ofereceu apoio implícito à movimentação da OTAN, para a consternação russa, que oferecia apoio político à Milošević (ANNAN, MOUSAVIZADEH, 2012). O secretário-geral reafirmou, assim, um flanco moral bastante presente em suas posições desde o Genocídio de Ruanda, que era dever e função da Organização proteger civis do flagelo da guerra (ANNAN, MOUSAVIZADEH, 2012; UNITED NATIONS, 1999f). Deste modo, o comportamento de Annan frente às reformas neste setor é um tradutor profícuo de como as práticas de intervenção avançaram ao longo dos anos, para além dos entraves geopolíticos. Ao mesmo tempo em que defendia expedientes em consonância com os limites da soberania territorial, arguindo que as intervenções organizacionais eram restritas ao nível operacional, a fim de cumprir com os mandatos expedidos pelo Conselho, o secretário embalou uma narrativa moralizante que prometia ter por objetivo resguardar vidas e manter a legitimidade das Nações Unidas como foro central da autoridade do uso da força.

Neste contexto de convergência e tensão da discussão política sobre o engajamento internacional, foi posto em curso o painel que gerou o documento conhecido como Relatório Brahimi (2000), já mencionado neste trabalho. O texto defende a

¹³² Vale pontuar que esta intervenção detém importantes nuances geopolíticas, inclusive sobre o possível transbordamento da violência para o restante do continente europeu. Para mais detalhes sobre o conflito, consultar PADRÓS, 1999 e HOSMER, 2001.

importância de mandatos claros, regras de engajamento robustas, e forças equipadas para deter a violência direta. Também reforça a ideia circular entre a prevenção e as ações de *peacebuilding*, que deveriam ser congregadas solidamente ao momento de *peacekeeping*, e que era preciso garantir a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico, assim como o fortalecimento do grau de *rule of law* local e das instituições de direitos humanos (UNITED NATIONS, 2000a). O relatório ainda aponta a necessidade da inclusão da agenda de gênero e descreve um nexo entre a assistência eleitoral e de governança e a inclusão nas ações internacionais das instituições de direitos humanos e engrenagens nacionais para o avanço da situação das mulheres (UNITED NATIONS, 2000b).

Mesmo com a defesa de que as mudanças propostas no documento seriam de natureza gerencial, o alargamento do mandato bélico das tropas esbarrava na definição central do não-uso da força pelos *peacekeepers*. Contudo, o secretário-geral continuava a afirmar a necessidade de reforçar os princípios da santíssima trindade para não gerar mais ressalvas estatais (ANNAN, MOUSAVIZADEH, 2012). Annan valeu-se de uma estratégia de natureza política sofisticada, que ao mesmo tempo em que lançou mão do espraiamento da narrativa protetiva – lastreada em noções de legitimidade da Organização tanto pela ordem procedimental, guardando a autoridade do CSNU, quanto pela ordem do resultado, aludindo aos fracassos de Ruanda e Srebrenica em proteger as populações – submeteu suas significativas alterações, melhor expressas na ampliação do uso da força, na linha da reforma operacional que fortalecia os consensos estatais e cumpriria com os objetivos constitucionais da Carta de São Francisco. Neste sentido, o secretário consolidou estes dois níveis de discussões, passíveis de intercambiamento, mas que propiciavam o avanço dos mecanismos de intervenção, sem desnudar afrontas diretas às decisões dos Estados¹³³. É evidente que não se pode contar com a ingenuidade dos representantes estatais, dizendo que não havia percepção de que as reestruturações gerenciais afetavam de modo direto o perfil de engajamento; entretanto, o recurso ao campo moralizante da proteção criou um espaço discursivo de galvanização política que permitia as reformas sob a alegação do cumprimento de função da Organização e, por extensão, da comunidade internacional.

¹³³ Esta dinâmica dos debates multilaterais intervencionistas se perpetuou a ponto de ainda marcar as discussões sobre a *R2P*, Consultar BELLAMY, 2011; KENKEL, MARTINS, 2016.

A evolução dos pontos de convergência para assistência eleitoral tentou trilhar igualmente o caminho do apoio técnico a fim de não deslegitimar este flanco sob o signo da ingerência em assuntos internos. Entretanto, os limites políticos das aceções sobre o rótulo da democratização mostravam-se mais difíceis de serem superados pelo tecnicismo. Com a expressão detalhada de parâmetros sobre os nexos entre democratização-boia governança-direitos humanos-desenvolvimento-paz, incluindo instâncias de responsividade popular e *rule of law*, o corpo burocrático reconhecia entraves políticos nas definições de democratização, ou mesmo das características de uma democracia. Arguindo a centralidade deste eixo para o exercício do *statebuilding*¹³⁴ no contexto da reconstrução pós-conflito, três desafios centrais foram percebidos para a consolidação da assistência onusiana à democratização: i) a necessidade de desenvolver uma abordagem ampla e holística para a democracia, ao invés da tecnicista então em uso; ii) a demanda de articular e apoiar transformações democráticas complexas; e iii) a imperatividade de compreender que não há resoluções rápidas nos processos de democratização (UNITED NATIONS, 2000c).

Apesar do reconhecimento de que o avanço no consenso político era necessário para a melhor execução do auxílio da Organização para os processos de reconstrução política, o plano de ação para atividades de *peacebuilding* no bojo do relatório Brahimi faz uso do padrão de dois níveis em ato contínuo. O documento interno foi anunciado como um roteiro prático, e não como a formulação de uma *policy*. Reforçou as características arroladas anteriormente como capacidade multidisciplinar de promoção de direitos humanos e elo entre *peacebuilding* e prevenção. Como tomada objetiva de ação, elencou quatro objetivos-chave, a saber: a consolidação da segurança interna e externa; o fortalecimento das instituições políticas e da boa governança; a promoção da reabilitação e transformação econômica e social; e o apoio para o diálogo político interno e para a reconciliação nacional (UNITED NATIONS, 2001a). Uma vez mais, a decisão de atividades de cunho amplamente político foi revestida de caminhos técnicos de implementação dos objetivos de estabilização.

Esta lógica foi consolidada efetivamente a partir da inclusão das atividades de *peacebuilding* no campo da estratégia de retirada dos contingentes internacionais dos contextos pós-conflito. Com quase uma década de intervenções controversas, a

¹³⁴ As práticas de *statebuilding* sofreram vultuosas críticas ao longo desta trajetória (consultar BHUTA, 2008; PARIS, SISK, 2009), inclusive por seu caráter colonial. O termo acabou rechaçado pela Organização anos depois.

impressão internacional sobre o modelo de atuação das Nações Unidas era de os engajamentos eram fracassos que perpetuavam a instabilidade das regiões em que se instalavam (CHINKIN, KALDOR, 2017; KALDOR, 2001; KALDOR, 2018). Desta forma, o Secretariado dedicou-se a um eixo do operativo de paz e segurança sob a alcunha de “nenhuma saída sem uma estratégia”¹³⁵.

Naquele momento era fundamental sinalizar que a Organização detinha planos estruturados para fazer aportes específicos, sem alongar indeterminadamente suas presenças, já caracterizadas pela permanência por extensos períodos¹³⁶. Neste sentido, a aposta institucional foi de fortalecer os exercícios de *peacebuilding* como detentores sustentáveis da violência aberta (UNITED NATIONS, 2001a), insistindo na inclusão de suas atividades nos mandatos expedidos pelo CSNU para construção de instituições nacionais legitimadas pelo esteio social e pelo *rule of law* (UNITED NATIONS, 2001b)¹³⁷.

A partir de então, os debates sobre o amplo ramo de *peacebuilding* tomaram contornos voltados às saídas estratégicas como parte do processo de contenção emergencial das operações (UNITED NATIONS, 2001c), isto é, ao invés de compor o campo de construção social proposto em sua gênese, a função das ações de *peacebuilding* – especialmente no setor político-institucional – passou a fazer parte de uma fase dos processos intervencionistas que garantiria o mínimo de estabilidade local para a retirada dos contingentes militares internacionais. Nesta perspectiva, ainda se inserem os temas da garantia dos direitos humanos, do fortalecimento do *rule of law* local e da formação democrática entendendo-os como “instituições sustentáveis” em contextos pós-conflito (UNITED NATIONS, 2001d; 2001e). A politização da definição de “democracia” ou mesmo da insistência em realizar eleições foi arrefecida pela lógica da estabilização da violência. Naquele momento, a preocupação do Secretariado com a extensão das missões e a dificuldade em promover dividendos sociais com a presença internacional era maior do que a própria apreensão sobre regimes políticos.

¹³⁵ Tradução livre do inglês: “*no exit without a strategy*”.

¹³⁶ O mais emblemático exemplo é o engajamento no Congo que já dura 60 anos, sob as mais variadas transformações nas estruturas das missões.

¹³⁷ Concomitantemente, a má repercussão das missões dos anos 1990 incentivou o secretariado a buscar instrumentos desassociados do léxico intervencionista, mas que correspondesse ao mote protetivo (ICISS, 2001; SEAMAN, 2014), majoritariamente vinculados à prevenção de genocídio. Esta procura culminou na formulação do princípio de Responsabilidade de Proteger (*R2P*) já no início do milênio, mas encontrou ressalvas de grande monta em sua aquiescência – como adiantado no capítulo 3 deste trabalho.

Este viés emergencial – que dita a evolução do humanitarismo desde então – foi consolidado pela ascensão dos argumentos protetivos como protagonistas evidentes do debate internacional. A elevação da proteção de civis como marco das operações privilegiou o olhar contingente, que destina a alocação de recursos para lugares de maior violência aberta. Não se pode deixar de considerar que a limitação financeira e de aporte de tropas é central na escolha deste critério – todo o período aqui abarcado contém documentos que mostram a escassez de investimentos desde os soldados em campo, até a equipe da sede nova-yorkina. Contudo, esta escolha no corpo burocrático revela o seguimento da lógica de dois níveis usada nas reformas operacionais: lastreados na retórica protetiva que galvanizou apoio e consenso, o controverso setor da reconstrução política foi transformado em instrumento operativo, com alcance limitado, esvaziando a contenda política sobre a definição abstratas da sua compreensão. Nesse momento, o humanitarismo protetivo como definido aqui foi sintetizado em todas as fases de engajamento e ganhou fôlego para condicionar o debate intervencionista da década seguinte.

Desde então, há a continuidade do emolduramento das atividades de *peacebuilding* como a construção de instituições sustentáveis, capazes de fortalecer a prevenção de beligerâncias, *pari passu* ao aumento da prevalência da discussão sobre proteção de civis tanto na comunicação institucional, quanto no âmbito do Conselho de Segurança (UNITED NATIONS, 2001f; 2001g; 2001h). Não à toa, os trabalhos da ICISS acontecem concomitantemente ao incremento do termo da proteção de civis nos debates do Conselho. O protagonismo desta lente na discussão política da formação de consensos sobre novos instrumentos abriu o flanco para a formação da *R2P* com o destaque sobre o dever de reconstrução (ICISS, 2001) como diferencial programático¹³⁸. Neste sentido, o elo entre a construção de instituições e a prevenção de conflitos foi fortalecido (UNITED NATIONS, 2001i; 2001j; 2001 h), inclusive com a tentativa de desafogar os instrumentos de intervenção armada, operacionalizados em seu limite durante os anos 1990 (UNITED NATIONS, 2001j)¹³⁹.

Com este espaço discursivo posto, esforços foram voltados para a institucionalização e mecanismos de proteção, incrementando setores das missões de paz

¹³⁸ As diferenças e aproximações do princípio de Responsabilidade de Proteger (*R2P*) e a moldura intervencionista dos anos 1990 foram abordadas no capítulo 3 deste trabalho.

¹³⁹ O debate sobre a proteção de civis também foi incentivado pela atenção aos ataques de “terrorismo global” (UNITED NATIONS, 2002a).

ligados às tropas e os mandados do uso da força (UNITED NATIONS, 2002a). Houve, assim, um esvaziamento do empenho político em disputar os significados e elementos da reconstrução pós-conflito, voltado agora à definição de expedientes protetivos. As atividades sobre implementação democrática foram alocadas em agências – especialmente o PNUD, em conjunto com o *DPA* – a fim de evitar oposição política dos Estados membros, ainda galvanizando apoio às práticas tecnicistas do engajamento internacional neste eixo (UNITED NATIONS, 2002b). Isto não significa dizer que as atividades de *peacebuilding* foram abandonadas, mas sim que suas atuações e debates ficaram confinados no nível operacional, sem promover transformações nas aceções internacionais sobre o tema.

Desta forma, a separação dos três flancos adiantados na seção anterior – formulação de instituições, com vistas à responsividade popular, especialmente os setores de justiça; promoção de direitos humanos; e realização formal de eleições livres e justas – traduzem os eixos mais significantes que costuram o encontro entre a noção de assistência técnica e a aceitação política do envolvimento da Organização nos contextos de intervenção. A continuidade dos temas de justiça e *rule of law*, do léxico dos direitos humanos, e das previsões em mandatos de eleições, demonstram a resiliência destas práticas nos termos aqui apontados (UNITED NATIONS, 2003a; 2003b; 2004a).

Neste tom, o início do milênio foi marcado por ajustes de organogramas no pilar de paz e segurança com atenção voltada à escassez de recursos e dificuldades de coordenação das missões comandadas pelo *DKPO* (UNITED NATIONS, 2004b; 2003c; 2004c). A definição das atividades de reconstrução política a cargo do *DPA* resolveu o impacto destes componentes nas operações e as conjugou em mandatos amplos, apelidados recentemente de “árvore de natal”, como pontuado acima. Este formato permaneceu nos 15 anos seguintes e estabeleceu o padrão de desassociar majoritariamente o uso da força das missões estritamente políticas, comandadas pelo *DPA* – as atividades que deste setor feitas com autorização do capítulo VII são unidades lideradas pelo *DKPO*, com vínculo às práticas dos assuntos políticos – como percebido pela sistematização de mandatos iniciais das missões.

Esta sobreposição coloca uma dinâmica paradoxal na sistematização do *peacebuilding*: enquanto sua pertinência foi posta no eixo desmilitarizado e tecnicista das intervenções, sua continuidade era arguida como elemento de estabilidade da

violência. Assim, as ações de reconstrução política foram pulverizadas e generalizadas nas operações sob justificativas duais, dificultando a busca por padrões coesos e *policies* sistematizadas. O que esta condição mostra, é um molde plástico para efetivar o engajamento apesar de oposições conceituais, alternativo a escassez de recursos materiais, e maleável ao apelo moral vigente.

A transformação do campo retórico com a campanha de Kofi Annan pelas ações de prevenção ao genocídio permitiu que este formato seguisse, mesmo com a reanimação de questionamentos do princípio da inviolabilidade territorial no bojo da *R2P* (KUHRT, 2015). Na esteira do debate sobre violações massivas, o secretário se voltou para as denominações sobre genocídio com motes da prevenção de conflitos armados, proteção de civis, fim da impunidade aos perpetradores, e aviso claro e antecipado (UNITED NATIONS, 2004d), inclusive lembrando o episódio ruandês¹⁴⁰. É válido lembrar que a alcunha do crime de genocídio já detinha um longo histórico na Organização, vinculado à sua própria fundação, ato contínuo aos acontecimentos do holocausto na Segunda Guerra¹⁴¹. Assim, Annan arregimentava a força deste tema na razão de existência das Nações Unidas para tentar congregar uma postura altiva em contextos de flagrante violação massiva de direitos humanos. O expediente da *R2P* – ainda pouco lapidado – tinha esta potência por tratar dos eixos de atuação já consolidados de forma ampla e galvanizar o uso da força para o espectro moral da proteção legitimado pela autoridade do CSNU (ORFORD, 2011).

Antecipando a reunião do aniversário de 60 anos das Nações Unidas, um painel de alto nível de perfil confidencial adiantou recomendações de reforma voltadas para três eixos centrais a fim de reformar o pilar de segurança e paz da Organização, especialmente no sentido de galvanizar sua legitimidade¹⁴². Nesta discussão, as noções amplas de segurança humana estavam bem aquiescidas com a perspectiva de que condições socioeconômicas débeis enfraqueciam a estabilidade das localidades. Neste sentido, o fortalecimento da *R2P*, a reforma do Conselho e a alternativa à guerra preventiva estadunidense eram tópicos centrais para reavivar a autoridade da Organização (UNITED NATIONS, 2004e). Ademais, o painel recomendou a criação da

¹⁴⁰ A época destes debates, a tragédia completava 10 anos.

¹⁴¹ Para maiores detalhes sobre este processo, consultar SCHABAS, 2009.

¹⁴² Vale mencionar que o uso do artifício da “guerra preventiva” pelos EUA no Oriente Médio, ato contínuo aos atentados do 11 de setembro de 2001 em Nova York, abalaram as percepções sobre a legitimidade multilateral da proscrição do uso da força. Para análises neste sentido, consultar SOARES, 2003; MODIRZADEH, 2014.

Peacebuilding Commission (PBC) sob os auspícios dos CSNU e o fortalecimento de medidas operacionais preventivas, com o intuito de restaurar a modulação feita no Relatório Brahimi (UNITED NATIONS, 2004e). A *PBC* foi instalada enquanto uma instância intergovernamental articuladora do fomento à construção de instituições em locais experienciando pós-conflito após a Cúpula de 2005 (MATIJASCIC, 2014). Com a multiplicidade dos temas abordados pelo painel, o Secretariado ficou em dúvida se seria viável em 2005 abrir negociações complexas nestes flancos ligados à agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), então em curso (UNITED NATIONS, 2004f).

Concretamente, o que houve foi a discussão dos temas em 2005 em duas vertentes conexas: a primeira sobre um relatório publicado por um comitê especial sobre operações de *peacekeeping*, instalado em 2004, que averiguava a estruturação das missões fundadas nas recomendações do Relatório Brahimi (UNITED NATIONS, 2005a); e a segunda foi a adoção dos termos do *R2P* e a criação do Conselho de Direitos Humanos na Cúpula Mundial (WEISS, 2007)¹⁴³.

A partir deste cenário de incremento do campo burocrático e político no engajamento internacional, discussões sobre os conceitos-guia para a produção de novas ações foram lançadas. Enquanto a lapidação conformou os expedientes interventores da *R2P* em busca da incorporação do princípio, o flanco do *peacebuilding* continuou seu processo de acomodação às definições que atendessem ao elo prevenção/reconstrução¹⁴⁴. Institucionalmente, o *Peacebuilding Support Office (PBSO)* foi criado para desafogar os recursos do *DPA* e gerir a coordenação das atividades de *peacebuilding*. Mesmo reconhecendo certa disfuncionalidade das práticas então adotadas (UNITED NATIONS, 2005b), a perspectiva de transformá-las substancialmente parecia longínqua, dada a falta de empenho dos Estados. Ainda que houvesse concordância sobre o papel estabilizador e preventivo de ações de reconstrução – fosse política, econômica ou social –, a escassez de recursos financeiros e humanos permaneceu como entrave no envolvimento internacional (UNITED NATIONS, 2005b).

Nesta linha, o eixo sobre a promoção do *rule of law* nos contextos de pós-conflito experimentou tentativa de avanços a partir de uma reflexão provocada pelo CSNU

¹⁴³ As implicações do documento de 2005 foram brevemente abordadas no capítulo 3 desta dissertação.

¹⁴⁴ Esta lógica também pode ser traduzida pelo binômio proteção/estabilização no contexto das operações de paz. Esta conexão é explorada no capítulo 5 desta dissertação.

(UNITED NATIONS, 2005c), a reboque da aposta da Organização em construir instituições sustentáveis (UNITED NATIONS, 2005b). O uso deste instrumento é refletido em seu aumento exponencial nas resoluções do Conselho, como demonstrado na sessão anterior. Mesmo com a demanda intergovernamental, a falha central apontada pelo corpo burocrático era sobre a coordenação das atividades, e não no campo conceitual (UNITED NATIONS, 2005b) – mantinha-se, assim, a vocação tecnicista da Organização na reconstrução política.

No mesmo sentido, a assistência técnica à realização de eleições foi alvo de um relatório do Secretariado (UNITED NATIONS, 2005d). Apesar do caráter essencialmente operacional apontado no documento, o tema sobre o consenso político ao redor do regime democrático era imperativo. Contudo, ainda que abrigado na retórica de que a promoção da democracia faz parte da gama de direitos contidos nos Objetivos do Milênio, o elo justificador desta afirmação é feito sob a alegação de que sua consolidação é fator de estabilidade da paz internacional. O vazio sobre a definição de características básicas sobre o regime permaneceu, reiterando a sensação de que o instrumento eleitoral é entendido como um passo tático, antes que principiológico.

Com esta perspectiva enraizada, o foco à prevenção de conflitos armados confirmou a síntese entre proteção/estabilização. O esforço político de Annan para consolidar os instrumentos de impedimento de violência massiva congregou os entendimentos de segurança humana nas suas duas formas: enquanto advogava a necessidade de engajar a comunidade internacional militarmente nos contextos de violência aberta e ampla, justificava sua receita de contenção aos conflitos internos com a construção de instituições ditas sustentáveis e acordos de desenvolvimento com o Banco Mundial – a partir da lógica de que causas profundas das beligerâncias tinham esteio em estruturas sociopolíticas (UNITED NATIONS, 2006a).

A década de mandato do ganês estabeleceu um padrão de atuação que manteve os consensos estatais sobre os princípios gerais de engajamento da Organização, porém estruturou o leque de ações a partir do discurso técnico sobre as atividades executadas em campo. O incremento de funções como o *rule of law* e a discussão da realização de eleições como passo estratégico das missões de paz demonstra a congregação desta perspectiva; ou seja, práticas de *peacebuilding* capazes de ganhar verniz tecnicista foram incorporadas como parte dos ajustes operacionais, sem que houvesse acerto nos entendimentos conceituais mais amplos destas ações. Assim,

foi cristalizado o binômio da proteção/estabilização que indica a reconstrução política do “pós-conflito” como parte da estratégia de intervenção, respondendo à retórica protetiva justificadora do envolvimento internacional.

4.3 Tendências reformistas: análise de entrevistas

A análise das resoluções e da comunicação institucional das Nações Unidas dá cabo dos consensos atingidos publicados ao longo da trajetória intervencionista. Em virtude do lapso temporal de documentos classificados pela política de confidencialidade documental da Organização, julgou-se valioso realizar entrevistas com funcionários e diplomatas ligados aos departamentos e instâncias aqui já citados para perceber os pontos centrais deste debate no momento atual. Estas perspectivas auxiliam o mapeamento dos elementos ainda correntes e a evolução de tópicos centrais sobre os instrumentos de intervenção e seus expedientes de reconstrução política. Assim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas¹⁴⁵ que abarcavam a arquitetura e operacionalização das missões de paz, a fim de cartografar princípios institucionais de sua formulação.

Em virtude da sensibilidade dos temas tratados, a larga maioria dos entrevistados preferiu falar extra-oficialmente (*off the record*), não autorizando nenhum tipo de gravação. Neste sentido, suas observações foram feitas a partir de visões pessoais sobre aspectos operacionalizantes e da política institucional¹⁴⁶ no pilar de paz e segurança. Dada a natureza informal das conversas, suas transcrições foram impossibilitadas – retirando a possibilidade da análise de conteúdo (BARDIN, 2011, p. 93-107) e não constam como amostra representativa do espectro institucional¹⁴⁷. Desta forma, as informações que seguem contemplam nuances dos debates gerais neste campo, e formam uma gama de informações sobre as permanências e tendências na reforma deste eixo onusiano.

¹⁴⁵ A formulação do questionário pode ser vista no apêndice B deste trabalho.

¹⁴⁶ Aqui no sentido do termo em inglês “*policy*”.

¹⁴⁷ Foram consultados funcionários que operavam burocraticamente, na sede da Organização, o ferramental enviado a campo, bem como alguns atores seniores com ação no processo formulador do que poderia ser identificado como *policy*. Os diplomatas contatados tinham participação nas instâncias negociadoras de aporte financeiro e estrutural das operações. Todas as informações desta seção não referenciadas no texto foram colhidas com estes entrevistados.

4.3.1 António Guterres: tendências da nova reforma institucional

Apesar da ausência documental, o contexto em que as impressões atuais estão situadas é de conhecimento notório quanto à crise de legitimidade dos mecanismos intervencionistas – abordada no capítulo 3 deste trabalho. A paralisação do Conselho em agir no conflito sírio, franqueadas especialmente por Rússia e China, enquanto a beligerância estava sendo alimentada por atores estatais e privados com a injeção de armamentos e fluxo financeiro (KALDOR, 2018), fez com que as agendas sobre o engajamento multilateral estacionasse sob a autoridade do CSNU – gerando grave descrédito quanto a força destes expedientes. Quando António Guterres assumiu o cargo de secretário-geral da Organização em janeiro de 2017, a guerra síria já se arrastava como um peso incômodo na eficácia dos expedientes de promoção da paz e proteção civil, travado por um desacordo político crucial após a experiência líbia de acionamento da *R2P*: o iminente uso da força em violações massivas de direitos humanos¹⁴⁸.

É importante frisar que a dificuldade de consensos robustos ao final do mandato de Ban Ki-moon foi reativa à má execução de avanços significativos nos dispositivos de proteção ao longo de todo o mandato do sul-coreano. Mesmo sem o registro das discussões burocráticas disponíveis, a publicação de diretrizes sobre o ajuste da proteção de civis (2015) e os relatórios de implementação da *R2P* (2009, 2010 e 2015) revelam insistência e alguma incorporação de práticas internacionais sob este signo durante o mandato de Ban Ki-moon – como posto anteriormente no capítulo 3. O próprio uso do princípio de *R2P* em 2011, de modo inédito, mostra a epítome de um processo em que havia concordância mínima para lançar mão de uma incursão armada, com governo ainda estabelecido na Líbia, francamente autorizada pelo Conselho de Segurança (BELLAMY, 2016; WELSH, 2013).

Assim, o bloqueio da agenda é fruto de uma ampla frustração sobre a execução destes dispositivos, fundamentada em receios sobre a legitimidade tanto do processo decisório – com o acumulado de críticas sobre a formação do CSNU – quanto de linha axiológica imbuída na transformação normativa destes expedientes, como já abordado neste trabalho. Vale comentar que esta suposta divisão não retrata os entraves

¹⁴⁸ Este debate é brevemente retratado no capítulo 3 desta dissertação. Para aprofundamento no tema, consultar FIOTT, KOOPS, 2015; WELSH, 2013.

centrais da evolução das normas intervencionistas, aludindo aos debates de que o dissenso instalado é restrito às questões procedimentais do uso da força (STUENKEL, 2016). A fratura instalada há quase uma década implica na ruptura de um processo de aceitação dos fundamentos da trajetória de princípios intervencionistas, limitando ações avalizadas pela autoridade do Conselho, e indicando para mecanismos ainda mais belicosos – cada vez mais comandados por entes privados, com baixo nível de responsabilização (KALDOR, 2018).

Neste sentido, o cenário herdado por Guterres demandava a criação de outras arenas de mudança. Repetindo movimentos de seus antecessores, o português colocou em marcha uma agenda de reforma administrativa no setor de paz e segurança, que transformou o antigo *DPKO* (*Department of Peacekeeping Operations*) em *DPO* (*Department of Peace Operations*), e o até então *DPA* (*Department of Political Affairs*) em *DPPA* (*Department of Peacebuilding and Political Affairs*). Esta estrutura é vigente desde janeiro de 2019. Para remodelar a coordenação das operações de paz – de modo bastante sintomático do entrave central da década – o secretário usou o mote de “primazia da política”¹⁴⁹ a fim de transformar o engajamento internacional (SECURITY COUNCIL REPORT, 2019, p.2). O *website* da Organização para este encaminhamento anunciava que:

Os objetivos gerais da reforma são priorizar a prevenção e sustentar a paz; aumentar a eficácia e a coerência das operações de manutenção da paz e missões políticas especiais; avançar para um pilar de paz e segurança único e integrado; e alinhá-lo mais estreitamente com os pilares de desenvolvimento e direitos humanos para criar maior coerência e coordenação entre pilares. (UNITED NATIONS, [2018] ¹⁵⁰, tradução nossa¹⁵¹).

A ênfase com a coordenação das operações se relaciona com um amplo sentimento de falta de integração dos trabalhos no campo, em conjunto com a necessidade urgente de otimizar os recursos utilizados, considerando a atual resistência dos Estados em aportar mais ativos financeiros e militares atualmente. Neste sentido, as atribuições dos departamentos tomaram a seguinte forma:

¹⁴⁹ Traduzido livremente do inglês: “*primacy of politics*”.

¹⁵⁰ Disponível em <https://reform.un.org/content/peace-and-security-reform>. Acessado em 21 de Dezembro de 2019.

¹⁵¹ No original: “*The overarching goals of the reform are to prioritize prevention and sustaining peace; enhance the effectiveness and coherence of peacekeeping operations and special political missions; move towards a single, integrated peace and security pillar; and align it more closely with the development and human rights pillars to create greater coherence and cross-pillar coordination.*” (UNITED NATIONS, [2018]).

O **Departamento de Assuntos Políticos e Peacebuilding (DPPA)** combinaria as responsabilidades estratégicas, políticas e operacionais do atual Departamento de Assuntos Políticos (DPA) e as responsabilidades de construção da paz [*peacebuilding*] do *Peacebuilding Support Office (PBSO)*. O DPPA teria responsabilidade global por questões políticas e de construção da paz [*peacebuilding*] e gerenciaria um espectro de ferramentas e engajamentos em todo o *continuum* dos conflitos para garantir uma abordagem mais holística à prevenção e resolução de conflitos, assistência eleitoral, construção da paz [*peacebuilding*] e sustentabilidade da paz. Fornecerá aconselhamento estratégico, político, operacional e gerencial, direção e apoio a todas as missões políticas especiais. (UNITED NATIONS, [2018], tradução nossa, grifos originais) ¹⁵².

O **Departamento de Operações de Paz (DPO)** serviria como um "centro de excelência" integrado para as operações de paz das Nações Unidas, responsável por prevenir, responder e gerenciar conflitos e sustentar a paz no contexto de mandatos em países onde as operações de paz estão implantadas [*sic*]¹⁵³ sob sua competência. Isso inclui facilitar e implementar acordos políticos, fornecer consultoria estratégica, política, operacional e administrativa integrada, direção e apoio às operações de paz; desenvolvendo estratégias políticas, de segurança e integradas, liderando a análise e o planejamento integrados das operações de paz e apoiando essas operações (UNITED NATIONS, [2018], tradução nossa, grifos originais ¹⁵⁴). ¹⁵⁵

Este conjunto de responsabilidades foi desenhado para reorganizar a estrutura institucional das Nações Unidas com uma abordagem mais linear e restrita, a fim de responder às alegações dos "mandatos de árvore de Natal"¹⁵⁶. A expressão ainda não foi devidamente reportada e analisada nas produções acadêmicas já publicadas, porém não traduz uma inovação. O jargão é parte do idioma burocrático na sede da Organização, que faz referência às missões multidimensionais que se tornaram "grandes demais para serem concretizadas".

Em 28 de março de 2018, o secretário-geral fez um discurso no CSNU rogando pelo fim destes mandatos, que se pareciam com árvores natalinas, e já bastante

¹⁵² No original: "*The Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA) would combine the strategic, political and operational responsibilities of the current Department of Political Affairs (DPA) and the peacebuilding responsibilities of the Peacebuilding Support Office (PBSO). DPPA would have global responsibility for political and peacebuilding issues, and would manage a spectrum of tools and engagements across the conflict continuum to ensure a more holistic approach to conflict prevention and resolution, electoral assistance, peacebuilding and sustaining peace. It will provide strategic, political, operational and management advice, direction and backstopping to all special political missions.*"

¹⁵³ Aqui, "implantadas" tenta traduzir o termo em inglês "deployed".

¹⁵⁴ <https://reform.un.org/content/peace-and-security-reform>. Acessado em 21 de dezembro de 2019.

¹⁵⁵ No original: "*The Department of Peace Operations (DPO) would serve as an integrated "centre of excellence" for United Nations Peace operations, be responsible for preventing, responding to and managing conflict and sustaining peace in the context of mandates in countries where peace operations under its purview are deployed. This includes facilitating and implementing political agreements, providing integrated strategic, political, operational and management advice, direction and support to peace operations; developing political, security and integrated strategies, leading integrated analysis and planning of peace operations and backstopping those operations.*" (UNITED NATIONS, [2018])

¹⁵⁶ Traduzido livremente do inglês "Christmas tree mandates".

criticados por sua falta de factibilidade: “[...] o Conselho tem sido criticado por ‘mandatos de árvore de Natal’ que respondem inadequadamente às realidades em campo, são circunscritos por considerações políticas e de custeio dos Estados membros, ao invés de ser guiadas pelas demandas das situações, e com falta de foco estratégico.” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2019, p.01)¹⁵⁷.

Esta afirmação de Guterres destaca o abismo entre as expectativas da sede e os recursos em campo, uma vez que há uma flagrante desconexão entre os extensos mandatos do Conselho e a monta financeira disponibilizada no Quinto Comitê da Assembleia Geral (Comitê Administrativo e Orçamentário). Os mandatos atuais não têm apenas falta de factibilidade no sentido de prever uma larga gama de tarefas, eles também não podem ser implementados de fato com a limitação de recursos imposta. Mesmo com o crescimento financeiro e militar concreto dos ativos a partir dos anos 1990 (BIGATÃO, 2015), as perspectivas de alargamento das operações de paz – e da adição de ações de *peacebuilding* – ultrapassaram enormemente o volume de recursos disponíveis.

Por outro lado, a ampliação da agenda de implementação da paz em atividades de escopo variado tornou possível resultados tangíveis como no setor de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e nas diretrizes de proteção. A proteção de civis em si vale ser discutida no contexto da reconstrução política, para além das nuances já apontadas ao longo deste trabalho. A noção de controle da violência aberta foi atrelada às ações de proteção física (como o patrulhamento militar) tanto quanto à estabilidade de instituições políticas para levar os Estados à “normalidade política”. Há, assim, um flagrante elo entre “estabilidade” e “proteção” colocado em marcha horizontalmente nos variados flancos de atuação da Organização em contextos pós-conflito¹⁵⁸.

O tema mais atual debatido nesta esteira entre os atores envolvidos nestes processos é sobre quais tipos de atuação devem ser considerados “proteção” nas molduras das missões de paz. Desta forma, uma perspectiva ampla pode ser correlata às noções ampliadas de segurança humana (CHINKIN, KALDOR, 2017; ROZNAI,

¹⁵⁷ No original: “[...] the Council has been criticised for ‘Christmas-tree mandates’ that respond inadequately to realities on the ground, are circumscribed by political and cost considerations of member states rather than driven by what the situation demands, and lack strategic focus.” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2019, p.01).

¹⁵⁸ Esta correlação foi identificada nas discussões dos documentos do secretariado e será melhor explorada no capítulo 5 desta dissertação.

2012) no sentido de que este entendimento contempla tópicos diversos da experiência da vida humana. Em outra linha, proteção como função central da salvaguarda de civis é aproximada da segurança humana restrita (OWEN, 2014; KRAUSE, 2014), sob a compreensão de que a finalidade do engajamento internacional é garantir a inviolabilidade física das pessoas¹⁵⁹.

Assim, para tentar desenhar o modelo corrente das operações de paz no caminho aqui preconizado, a motivação para o envio das missões é essencial para perceber as forças motrizes do engajamento internacional, uma vez que as condições de emergência se voltaram às violações massivas de direitos humanos na linha da prevenção ao genocídio de Kofi Annan. Desta forma, o questionamento sobre a premissa de que existem condições elementares para a tomada de decisão do envio de uma missão gera certa uniformidade no destaque que as decisões tomadas são consideradas caso a caso, tentando descartar quaisquer impressões sobre modelos universais. A atenção aos contextos locais tornou-se mais proeminente no Painel de Alto Nível de 2015, quando críticas sobre a generalização das operações de paz foram incorporadas e usadas como lastro para remodelar limites orçamentários da Organização¹⁶⁰.

É possível afirmar que a negação contundente de modelos universais reverbera igualmente críticas da opinião pública do intervencionismo noventista, em virtude das malfadadas incursões (KALDOR, 2001), desenhadas sob diretrizes gerais de democratização e desenvolvimento (DUFFIELD, 2001). Esta fase também foi escrutinada nos termos da “paz liberal”, bastante criticada por seus instrumentos generalistas (PARIS, 2009) e seus resultados limitados (RICHMOND, 2014)¹⁶¹. Deste modo, a tentativa de resguardar os expedientes da Organização destas percepções aventa descolar o ferramental atual da chave universalizante e retratá-los com dispositivos manufaturados e particulares, a partir de orientações sem expectativas de resultados específicos e imediatos, associando-os às grandes emergências.

¹⁵⁹ Esta noção é compilada na expressão em inglês “*people safe from harm*”.

¹⁶⁰ Dentro da academia, este debate é bastante tratado na perspectiva dos Estudos para Paz como as abordagens *top-down* e *bottom-up* (MAC GINTY, 2010), que contestam as noções universalizantes, sem ajustes a contextos específicos de cada localidade. Com esta crítica, acadêmicos da vertente de Estudos para Paz alegam que esta forma de presença internacional não resolve causas profundas dos conflitos, e também colonizam Estados fragilizados com parâmetros ocidentais (RICHMOND, 2014).

¹⁶¹ Para uma visão ampla deste debate, consultar RICHMOND, 2014 e SISK, PARIS, 2009.

Entretanto, um campo de atuação acentuado se destaca como central no bojo das missões, qual seja, a proteção de civis é reconhecida amplamente como um tópico fulcral de preocupação das Nações Unidas. Assim, o modelo pretendo que se desenha em linhas gerais – tanto para operações de *peacekeeping*, quanto de *peacebuilding* – congrega as capacidades específicas do campo de cada localidade, com atenção aos contextos políticos particulares, contudo, seguindo agendas mais amplas da ONU, organizando o modo de trabalho a partir destes eixos. Este discurso pontua uma hibridez que atende às reclamações de setores envolvidos, porém faz permanecer no escopo principiológico e ideacional de formação de política institucional enquanto guia dos desenrolares decisórios (ADAMSON, 2016); dando ao léxico narrativo das Nações Unidas plasticidade para diversos contextos materiais (KENNEDY, 2004).

Nesta linha, o lastro de legitimidade do engajamento faz parte deste desenho, uma vez que completa o duplo flanco de acionamento dos expedientes internacionais humanitários, ora enquanto violência aberta retratando os elementos concretos de ativação do uso da força, ora como componentes retóricos de justificativa moral abordando a legitimação motivacional destes mecanismos. Assim, o referencial burocrático principal que surge para legitimar as operações refere-se ao consentimento do Estado anfitrião para instalação do contingente missionário.

A importância deste elemento de concordância é central em três marcos do humanitarismo onusiano. O primeiro no início das operações de paz ainda nos anos 1950 sob o comando do secretário-geral Dag Hammarskjöld, em que os pilares da santíssima trindade do *peacekeeping* foram veiculados amplamente (KENKEL, 2013; ORFORD, 2011), limitando o alcance das atividades das tropas e objetivando o cessar estrito das beligerâncias, em um contexto marcado pela vigência da Guerra Fria. O segundo momento de efervescência do consentimento foi na já abordada repaginação do início dos anos 1990, findo o conflito bipolar, dentro do debate sobre o “direito de intervir” (AMARAL JÚNIOR, 2003)¹⁶², em que foi levantada a possibilidade da aceitação de ingerências militares no direito internacional, motivados pela proteção de civis, que lançou de modo amplo o debate moral sobre a tutela internacional dos direitos humanos (ORFORD, 2003). Por fim, o terceiro e mais recente momento crucial em que o consentimento estatal foi debatido como baliza do humanitarismo foi já neste

¹⁶² Para uma análise sobre as origens e desenrolares do “direito de intervir”, consultar AMARAL JÚNIOR, 2003.

século, sob a alcunha do princípio da Responsabilidade de Proteger, que evoluiu das discussões noventistas sobre a proteção enquanto objetivo fundamental das intervenções internacionais e tentou construir caminhos político-jurídicos para a disrupção da soberania territorial (ORFORD, 2011).

Ambos os dispositivos do “direito de intervir” quanto da *R2P* parecem não ter adesão suficiente para serem estabelecidos como instrumentos completamente incorporados na governança. Isto não é apenas pela falta de uso explícito de seus termos – nenhum dos dois influenciou nominalmente muitas missões –, mas também pelo contencioso destes expedientes sobre a sacralidade da soberania territorial, princípio fundamental do sistema internacional sob a égide das Nações Unidas (COHEN, 2012). Notado este ambiente, a fidelidade discursiva ao consentimento do Estado anfitrião como bastião da legitimidade das incursões tenta dissipar as controversas cruciais do tema, que motivam as disputas e os principais entraves do humanitarismo multidimensional.

Igualmente ao referencial de experiências anteriores dos tópicos aqui explanados, a percepção de que missões passadas foram determinantes para a reformulação das estruturas de *peacekeeping* e *peacebuilding* remete à memória institucional acumulada nas décadas anteriores. Um esforço burocrático de codificar os dispositivos disponíveis foi feito a fim de sistematizar estas experiências, criando inclusive divisões específicas em departamentos estratégicos – como feito no *Peacebuilding Support Office* e no *Peacebuilding Fund*. Para além dos resultados materiais na burocracia, a curva de aprendizagem das missões de paz também aparenta se relacionar com seus próprios objetivos políticos. Salvo a interpretação óbvia desta asserção, esta correlação releva que a transformação política é seguida por transformações institucionais, que potencialmente ajustam o modo com que as operações são conduzidas e até mesmo seus resultados concretos.

Adicionalmente, esta noção de “lições aprendidas” faz referência igualmente à reação da opinião pública¹⁶³ às missões, formatadora do debate público fora das arenas da ONU. A consolidação da proteção de civis em si gerou impacto nas expectativas sobre o engajamento internacional, em suas ferramentas operativas e na narrativa política (KALDOR, 2018). Deste modo, a atenção às experiências pregressas e suas

¹⁶³ A definição de “opinião pública internacional” é amplamente debatida sobre quem representa e quais são seus componentes. Para discussão ampla sobre o assunto, consultar KALDOR, 2003.

transformações na agenda das missões de paz confirma um aspecto evolutivo em suas práticas (KALDOR, 2018; KENKEL, 2013), sobrepondo comportamentos e instrumentos, e, por conseguinte, modelando novas formas de atuação internacional seja em estratégias de retirada, seja para mensuração do sucesso destas.

A busca por resultados essenciais destes processos é majoritariamente voltada às prioridades estabelecidas pelos mandatos do Conselho de Segurança, que congregam marcos centrais das operações – a exemplo da realização de eleições –, estabilização local e durabilidade dos processos de paz. Estes apontamentos destacam uma vez mais a existência de uma significativa interconexão entre objetivos politicamente orientados, especialmente pelo CSNU, e adaptações burocráticas, como a adoção do léxico da “estabilização” em missões recentes (KALDOR, 2018). Isto não significa argumentar que os temas e atuações institucionais são simplesmente distorcidos por interesses políticos com julgamento moral, mas sim que supostos instrumentos e ferramental técnicos respondem a consensos políticos construídos, especialmente, dentro do Conselho.

Esta dinâmica também dita os encaminhamentos da reconstrução política no bojo das operações de paz. Os resultados políticos dos processos de paz e sua percepção de sucesso se apoiam em perspectivas compartilhadas dentro do CSNU – e na *Peacebuilding Commission* em outra escala. Desta forma, as práticas da Organização sobre a matéria dialogam com realizações em termos descritos como “duráveis”, “sustentáveis”, “localmente arraigados”, entre outros. Vale pontuar que existe um movimento sistemático de desviar de adjetivações como “democrático”, tentando desfazer qualquer tipo de asserção sobre “promoção democrática”; a fim de dissuadir as controvérsias sob esta questão. Neste sentido, a referência direta à democracia é preterida, e expressões como “socialmente arraigado”, “participação da sociedade civil”, “instituições sólidas e transparentes”, entre outras, servem de especificação nos modelos institucionais para descrever características desejáveis nos contextos pós-conflito.

O aspecto técnico destas práticas, por seu turno, é bastante reiterado. No vetor da realização de eleições diretas, a requisição do Estado anfitrião é valorizada como justificadora da presença da Organização – enfaticamente retratada como assistente técnica dos processos eleitorais. Uma vez mais, há preocupação em dissuadir a percepção de interferência na política doméstica, enquanto aborda-se a construção das

instituições deste eixo como um flanco para estabilização, mais do que uma agenda a ser promovida. Com este recorte definido, existe na ONU certa compreensão de que o apressamento de eleições a fim de retratar a “volta à normalidade” da vida política de determinado lugar pode ser danoso ao curso mais alongado dos processos de paz. Nesta linha, a consolidação da paisagem política nacional não é veiculada no corpo burocrático como parte de um compromisso amplo para a promoção de direitos liberais, mas sim no sentido estabilizador de sociedades com violência aberta em larga escala.

Dentro da institucionalidade onusiana, este tópico é tratado como um ativo estabilizador prático, antes que como uma “missão civilizatória”. É evidente que esta informação em si não descarta motivos políticos e econômicos tácitos; entretanto, por se tratar de uma questão de tamanha sensibilidade entre os Estados membros – em especial de Rússia e China enquanto participantes permanentes do CSNU, com posições contundentes nesta matéria – é pouco factível acreditar que haja esta agenda obliterada partindo da Organização das Nações Unidas. O que parece se desenhar é uma postura cética e resignada de entender os preceitos postos como consensos possíveis, ainda que limitados. Na arena decisória no setor de reconstrução política no pilar de paz e segurança, a necessidade de lideranças políticas locais confiáveis, que tenham apoio social para conter a violência aberta, parece conformada.

Neste sentido, a função das estruturas burocráticas desempenha um papel crucial nas ações encampadas. Se a autoridade dos mandatos advém da procuração emitida pelo Conselho, as decisões sobre a atuação prática das missões é delegada aos chefes das operações e articulada pelos burocratas internacionais. Nesta linha, a correlação entre o agora *DPO* e o transformado *DPPA* é valiosa para perceber as práticas do engajamento. Entretanto, a percepção de que os departamentos realizam atividades bastante distintas é generalizada no corpo burocrático, com a indicação de que falta coordenação entre suas ações – não à toa a questão central da reforma de Guterres foi esta. Mesmo imbuídos de objetivos distintos em campo, ambos abordam pontos comuns, o que torna a ausência de coordenação sintomática de sobreposições e metas confusas na operacionalização cotidiana.

O que congrega os dois departamentos de modo mais claro na generalidade da presença da ONU é o mote da “transição” nas missões, isto é, a diretriz indicando que o *DPO* e o *DPPA* deveriam orquestrar ações desde as operações militares até o

envolvimento político como dois ramos paralelos do engajamento robusto e multidimensional. Não obstante, o que parece retratar a dinâmica concreta das duas pontas da presença das Nações Unidas é a falta de intersecção; gerando formas díspares de abordar questões semelhantes. Assim, o senso de evolução, ou mesmo de continuidade das missões é parte do espectro da transição pós-conflito de forma circular, presente largamente nas várias reformas das operações de paz.

Os departamentos também desempenham um papel importante no processo de montagem das missões, sendo o corpo burocrático que avalia a criticidade das localidades e sugerem as atividades e ferramentas a serem embutidas nos mandatos. “Missões de avaliação técnica”¹⁶⁴ são enviadas periodicamente a fim de mensurar como as tarefas são performadas e se atendem às expectativas. É esta análise institucional que define as abordagens a serem empenhadas em cada operação e que informa regularmente a tomada de decisão do Conselho. Igualmente, é possível afirmar que esta dinâmica coloca grande importância no setor burocrático, dada a centralidade das percepções institucionais na formulação operacionalizante do engajamento das Nações Unidas. Posto isto, se a Organização não tem o condão de decidir quando e onde tomar ação, ela tem a prerrogativa de disponibilizar um conjunto de práticas convenientes naquela circunstância. Esta arquitetura não constitui um movimento de *agenda setting*, mas sim congrega a provisão de “boas práticas” e uma cultura de trabalho (KALDOR, 2018), alinhadas aos consensos políticos feitos no Conselho. A relevância dos moldes das operações pode ser um dos motivadores da similaridade entre os mandatos e de suas distinções no tempo, em virtude dos debates institucionais postos no seio da Organização. Afinal, a ideia de que a decisão dependente exclusivamente das circunstâncias dos casos não explica a recorrência do léxico e das características operacionais no decorrer das décadas. Assim, a forte influência burocrática da avaliação estratégica das missões pode ser a diretriz comum e compartilhada da semelhança estrutural do envolvimento das Nações Unidas.

O próximo capítulo compila os três movimentos abrangidos para a formulação do cartograma aqui pretendido: a lente teórica sobre o conjunto axiológico da construção política; com atenção ao contexto de operações de paz, sistematiza institucionalização destas coordenadas; e por fim, condensa a síntese do humanitarismo protetivo com a explanação do binômio proteção/estabilização.

¹⁶⁴ Traduzido livremente do inglês “*technical assessment missions*”.

5 HUMANITARISMO PROTETIVO: TRÊS ATOS DO ENGAJAMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS

A pretensão da axiologia exposta para a prática intervencionista é repleta de sentidos ligados aos sistemas de valores correntes na formulação da governança centrada nas Nações Unidas. A confabulação de expedientes atrelados ao conjunto amplo dos direitos humanos é um fator de extrema importância na trajetória recente do uso da força humanitária, influenciando inclusive na percepção de legitimidade da atuação onusiana. Por conseguinte, este grande guarda-chuva contém especificações que delineiam a conformação do espírito cosmopolita de proteção. Neste sentido, é relevante associar o mapeamento institucional para a reconstrução política aos princípios intervencionistas, uma vez que a consolidação destas perspectivas no pós Guerra Fria está associada em sua gênese, pela formatação das missões multidimensionais ainda no começo dos anos 1990, bem como contém lastros de legitimidade internacional, ligados pela expectativa de proteção e estabilização gerada por este perfil de atuação.

Assim, o olhar sobre a moralidade de proteger pessoas pela comunidade internacional auxilia na percepção de como a imperatividade de direitos humanos alterou o engajamento da ONU a partir do final da Guerra Fria. Por este motivo, a primeira seção deste capítulo (5.1) se dedica a explicar brevemente algumas balizas fundamentais da incorporação protetiva lastreadas no cosmopolitismo contemporâneo, focado na formação do direito à governança democrática (FRANCK, 1992), como uma tentativa de alçar a legitimidade do regime político doméstico à arena internacional (5.1.1). Este movimento configura o primeiro ato de formação do humanitarismo protetivo, modulando as narrativas moralizantes que justificaram a inserção do perfil protagonista da Organização.

O segundo momento (5.2) central para examinar este processo é a atenção à institucionalização dos postulados e seus limites de operacionalização fática. Neste sentido, as coordenadas de institucionalização dos postulados protetivos compõem o processo de consolidação da atuação onusiana na nova fase humanitária, ajustando-se entre a narrativa protetiva e o pragmatismo tecnicista sobre os estreitos consensos políticos encampados na arena global.

Ao fim e ao cabo, o terceiro segmento (5.3) para a completude deste cartograma é a anunciação do binômio proteção/estabilização como síntese da evolução

normativa do humanitarismo protetivo, atentando para os desenrolares materiais nas concepções intervencionistas. Deste modo, encerram-se as delimitações dos pontos de toque do humanitarismo onusiano no pós-Guerra Fria, apontando para os três eixos principais para a exploração de seus desenrolares, especialmente vinculados da legitimidade de suas práticas.

5.1 Moralidade do indivíduo: a lógica cosmopolita para a governança

A referência a um imperativo moral repercute na incorporação cosmopolita de primazia dos direitos humanos no conjunto do humanitarismo ora como um espaço acoplado à formulação internacional de diretrizes em campo, ora em sua centralidade veiculada pela retórica protetiva – motriz das transformações das últimas três décadas. No campo da reconstrução política, a delimitação generalista de reconstrução democrática às eleições livres e diretas, bem como o fortalecimento do *rule of law*, não continham antecipadamente a presunção narrativa de proteção conforme a teleologia assentada desde os anos 1990. Este vínculo foi fortalecido a partir da sedimentação evolutiva do escopo da segurança humana (CHINKIN, KALDOR, 2017), e a alocação das saídas de reconstrução como flanco protetivo passou a compor o espectro de práticas no engajamento onusiano. De modo concreto, as operações passaram a ser retratadas recentemente no eixo da estabilização, ao invés de almejamem ao aprofundamento da realização de direitos (KALDOR, 2018).

Esta conjuntura aponta para o exame dos postulados democráticos como um elemento de legitimidade na reconstrução enquanto princípio de organização política, ou seja, os parâmetros de democracia são arrolados como balizas referenciais para a inclusão de pautas representativas e a validação da ideia de proteção e promoção de direitos.

É neste sentido que o cosmopolitismo contemporâneo serve de baliza do pensamento político que permeia esta movimentação. O guia teórico desta convergência pode ser encontrado na própria produção de autores cosmopolitas em suas variadas chaves, que se entendem no espectro da ação político-jurídica e acadêmica sobre a prevalência dos direitos humanos na ordem global (BENHABIB, 2008) – especialmente durante os anos 1990. Contudo, este trabalho não se apoia necessariamente nas premissas e conclusões cosmopolitas como explicadoras definitivas de verdades

na construção da política internacional, mas sim, incorpora seu pensamento como um conjunto de coordenadas que apontam para raciocínios e entendimentos decisivos no plano internacional – seja por sua popularidade entre tomadores de decisão¹⁶⁵, ou por sua larga influência em círculos políticos¹⁶⁶.

Parte da proficuidade desta linha para avaliar os ensejos de reconstrução democrática está em sua preocupação com as estruturas de representação, participação política e proteção de direitos humanos no âmbito da governança internacional, diferentemente da atenção majoritária dedicada pela teoria democrática moderna, que privilegia a condução das democracias em termos nacionais (HELD, 2007). No nível de análise institucional aqui designado, é preciso voltar-se para as malhas normativas que desenham a preconização de práticas dos atores internacionais em contextos de pós-conflito; uma vez que a ideia da democracia cosmopolita indica para uma rede transnacional de democracias globalizadas (MARKS, 2003). Constante nas suas diversas propostas é a defesa da existência de uma sociedade civil global e de uma lógica universalista dos direitos humanos como fundamento ético (COSTA, 2003) e moral (COHEN, 2006), mesmo que em termos factíveis, se limitem aos espaços de representação e participação (GARCÉS, 2013; VILLA, TOSTES, 2006).

As perspectivas deste eixo atraem a relevância destes processos ao direito internacional, a partir da movimentação do cosmopolitismo jurídico (BENHABIB, 2008). Desta forma, a preconização do regime democrático aventava-se como elemento constitutivo da afirmação dos direitos humanos no direito internacional, e também vetor de legitimidade da soberania, doméstica e internacionalmente (COHEN, 2006). Em suma: o salto cosmopolita é para o entendimento de que as características definidoras de democracia deveriam constar no plano internacional, legitimadas pela comunidade de Estados, privilegiando modos de organização civil para o exercício concreto da liberdade e da autonomia (cf BENHABIB, 2008; COHEN, 2006; COSTA, 2003; CRUZ, 2004; HABERMAS, 1998; 2001; HELD, 1997; 2007).

Apesar de planos relativamente bem desenhados no campo normativo¹⁶⁷, a factibilidade destes projetos é limitada por uma série de características estruturantes do sistema internacional. De modo resumido:

¹⁶⁵ Como apontado em entrevista reservada realizada no período de BEPE.

¹⁶⁶ A exemplo de Anne-Marie Slaughter e Robert Keohane.

¹⁶⁷ Para alguns exemplos destas propostas, consultar BENHABIB, 2006; COSTA, 2003; CRUZ, 2004; HELD, 1997, 2007; HABERMAS, 2001; 2008.

Politicamente, seu motor [da teoria democrática cosmopolita] é um *wishful thinking*, levado ao paroxismo, que transforma o imperativo categórico da ordem cosmopolita em materialidade empírica e o dever ser da justiça além fronteiras no ser generalizado de pessoas e Estados nacionais altruístas. (COSTA, 2003, p. 19-20).

Ademais, o campo de batalha conceitual que a perspectiva liberal do cosmopolitismo sustenta é contra uma ideia tradicionalista de soberania estatal, subvertendo a lógica independente de cada Estado para com a governança global, e preconizando um senso de justiça e garantia de direitos às pessoas (COHEN, 2006). Esta lógica é parte íntima do movimento conceitual feito no bojo da segurança humana, mudando o objeto referente das práticas securitárias – apontado no capítulo 2 deste trabalho. Além de atomizar o sentido da atuação internacional – voltando-a para indivíduos ao invés de instituições coletivas –, a implicação liberalizante reforça a hierarquização do sistema internacional, passando por cima do fundamento da equidade soberana entre os membros da comunidade internacional (COHEN, 2006); isso fortalece a concentração de poder no Conselho de Segurança, dotado de sua prerrogativa de autoridade, e lastreado pela desigualdade dos cinco permanentes para com os outros membros (COHEN, 2008; 2012).

Deste modo, a legitimação por meio do cumprimento de pré-requisitos atomizados pode ter o efeito reverso à proteção arguida pelo adensamento da malha de direitos humanos. O sentido monista de uma noção moral (COHEN, 2006; 2008) acaba por revelar uma face temerária da suposta globalização pela cidadania em que a desestruturação da soberania estatal é justificada pela primazia de um *demos* amplamente excludente nas democracias contemporâneas (BENHABIB, 2004)¹⁶⁸.

Assim, ainda que o projeto político emancipatório do cosmopolitismo contemporâneo permaneça ainda no campo da utopia filosófica¹⁶⁹, as debilidades da relativização estatal que colocou em marcha já foram amplamente experimentadas. Isto, pois a incorporação do senso moralizante na governança foi realizada dentro do campo humanitário, arregimentando elementos de dever de proteção – como frisado em todo

¹⁶⁸ A formulação alternativa de um “novo cosmopolitismo” (BENHABIB, 2006) estaria galgada na universalidade protetiva e no elo de “iterações democráticas” (tradução livre do inglês *democratic iterations*) como um processo decisório dialético (BENHABIB, 2004; 2006). Esta busca também deve ser ancorada em uma forma pluralística da constitucionalidade da governança internacional, a fim de impedir a usurpação do *co-dominium* do Direito Internacional, realizado hoje pelo CSNU (COHEN, 2008; 2012). Para detalhes destes projetos com análises profundas sobre a fratura de igualdade no sistema internacional, consultar BENHABIB, 2004; COHEN, 2012.

¹⁶⁹ Para um exemplo proficiente dos exercícios de normatização, consultar HABERMAS, 2008.

este trabalho –, sem que houvesse a formação efetiva de espaços participativos e autônomos de variados setores em nível global¹⁷⁰.

Não obstante, a moralidade veio acompanhada de características liberalizantes, que a literatura apelidou de paz liberal (KALDOR, 2018; MAC GINTY, 2010; RICHMOND, 2014). Mesmo com um intercâmbio entre as perspectivas liberalizantes do cosmopolitismo e da paz liberal, um ponto central as divide quanto ao propósito de seus debates: enquanto a primeira preconiza a percepção de proteção das pessoas como dever moral e moldura normativa sistêmica, a segunda tem suas atenções voltadas à realização das práticas internacionais no campo a partir da narrativa da estabilidade global (KALDOR, 2018).

De modo sucinto, as práticas incorporadas na paz liberal viabilizam o fomento de fundações de Estados bastante específicas quanto a suas origens ocidentais, e, concomitantemente, generalistas sobre a incorporação deste desenho nas realidades locais (BHUTA, 2008). Esta afirmação é a síntese das críticas tradicionais de estudiosos para a paz que identificaram nas últimas décadas os limites estruturais e estruturantes que as ações de *statebuilding* em contextos de pós-conflito apresentaram (CHINKIN, KALDOR, 2017; RICHMOND, 2014). Tendo em vista as implicações desta moldura como fatores universalizantes para a pacificação de conflitos – fundados nos três artigos kantianos definitivos e reinterpretados por Michael Doyle (2005) em democracia, princípios internacionais liberais, e livre comércio –, as noções de paz indicam limites de ação concreta e formulam permanências globais em um modelo já frustrado pelas experiências passadas.

Aqui vale expor o motivo para a prioridade da embocadura do cosmopolitismo jurídico, ao invés da moldura dos Estudos para Paz¹⁷¹ neste trabalho, usada eventualmente ao longo do texto para apontar críticas aos pressupostos liberais. A preocupação central da segunda linha está situada na operacionalidade entre as promessas do engajamento internacional liberalizante e a realização destas para as populações locais, indicando uma fórmula geral de limitada adaptação – e, por conseguinte, suas problemáticas. A vertente política-filosófica cosmopolita, por sua vez, se detém – no sentido aqui arregimentado – à construção da malha normativa a partir da moralidade do pertencimento universal das pessoas à humanidade. Em virtude do objetivo desta

¹⁷⁰ Habermas (2001; 2008) aponta a experiência da União Europeia como embrionária na formação de uma estrutura cosmopolita.

¹⁷¹ Para um aprofundamento sobre esta literatura, consultar RICHMOND, 2010.

pesquisa, a reflexão sobre a alçada da legitimação da soberania, interna e externa, pela democracia é mais valorosa no sentido de congregar a preocupação com o modelo democrático e com a aquiescência desta formulação como elemento retórico da governança. Busca-se, assim, a introjeção de uma ampla narrativa moral sobre a proteção no flanco humanitário que viabilizou a atuação internacional, inclusive na construção do Estado. Aqui este movimento é sintetizado pela alcunha do humanitarismo protetivo, e esmiuçado na figura institucionalizada dos lacônicos debates sobre a definição do alcance dos postulados democráticos na reconstrução política.

Feita esta digressão, vale agora atentar para uma breve discussão sobre a emergência de um direito à governança democrática, incentivador da transposição legitimadora entre o regime interno e a qualidade soberana externa, a partir do entendimento de que esta qualidade faz parte do rol de garantias de direitos humanos pertencentes a todos. Este debate aponta para os entraves políticos sobre uma suposta imperatividade da democracia “por direito”¹⁷² e suas reverberações na montagem de um senso de responsabilidade internacional.

5.1.1 Um imperativo emergente? O debate sobre a legitimação democrática

A retomada de um ciclo de entusiasmo cosmopolita nos anos 1990, característico dos momentos de formação das organizações internacionais no século XX (KOSKENNIEMI, 2003), foi bastante exemplificada pelas comunicações de Boutros-Ghali enquanto secretário-geral das Nações Unidas, e pela eloquência teórica sobre o espalhamento de regimes democráticos¹⁷³ (MAGEN, 2015). Nesta linha, a formulação de um “direito emergente à governança democrática” (FRANCK, 1992) ganhou impulso pela compilação teórica de Thomas M. Franck (KOSKEMMIEMI, 2003) que previa a incorporação de elementos centrais da democracia nacional aos vetores de legitimação internacional (FRANCK, 1992).

Já neste escrito seminal, Franck entendia haver naquele momento um processo evolutivo na larga expressão documental sobre exercício democrático – composto por direitos de autodeterminação, liberdade de expressão e participação eleitoral – que

¹⁷² Aqui, a expressão “democracia ‘por direito’ tenta traduzir a ideia de “*democratic entitlement*”.

¹⁷³ Entre as teses mais difundidas, está a de Samuel Huntington (1991) sobre a formação de uma “terceira onda democrática”.

incluiria a democracia como realização sócio-política de *opinio juris*¹⁷⁴ (FRANCK, 1992). Ainda assim, o autor aponta que havia uma problemática sobre o uso da força nas relações interestatais sob a justificativa de promoção democrática¹⁷⁵ e afirma que a constituição concreta da democracia como elemento de governança apenas se legitimaria com a proibição expressa de ingerências não autorizadas pelo CSNU (FRANCK, 1992, p. 84-85). O cerne de sua argumentação era que a legitimidade democrática passara a ser parte também do escopo do direito internacional, como parte dos vínculos de legitimidade (FRANCK, 1992, p.46) – e, por conseguinte, de respeito soberano.

Ainda que de forma inicial, aventava-se já no exercício doutrinário de Franck a caracterização do reconhecimento da democracia legitimada a partir da definição de três postulados distintos, que circundam elementos da prática pessoal da democracia. Isto é, nesta perspectiva a democracia se faria presente com a realização dos princípios de exercício do *demos*, nos campos internacional e doméstico, concretizados pela autodeterminação, pela liberdade de expressão e pelo acontecimento amplo e ilibado de processos eleitorais (FRANCK, 1992). Desta forma, estava adiantada a constrição da governança democrática a tópicos mais restritos, centrados especialmente no funcionamento de eleições, abrindo mão de promessas emancipatórias mais amplas (MARKS, 2003; 2011). Para Susan Marks (2003; 2011), a limitação formal sobre os esforços internacionais em definir aspectos da democracia e a promulgação de práticas de “promoção democrática” por variados organismos internacionais está aliada ao fator ideológico do neoliberalismo, transformando ações que teriam potencial emancipatórios em um alarga indústria de aparatos institucionais pelo globo (MARKS, 2011, p.519)¹⁷⁶.

Mesmo com um molde mais acanhado sobre os componentes elementares da governança democrática, a perspicácia da proposta inicial de Franck está na construção de um ponto médio entre a moralidade cosmopolita e o pragmatismo do direito positivado (KOSKENNIEMI, 2003, pp. 480-481), ultrapassando, assim, a barreira da

¹⁷⁴ Categoria jurídica brevemente explicada no capítulo 3 (p. 71, nota de rodapé 62). Sua principal característica na discussão aqui posta é sua imperatividade universal e sua natureza inconfundivelmente vinculante em uso. A inclusão dos termos de “democracia” neste rol é amplamente questionada, como será pontuado a seguir.

¹⁷⁵ Exemplo flagrante das intervenções unilaterais estadunidenses.

¹⁷⁶ Para detalhes sobre a correlação entre o postulado democrático e a ideologia no direito internacional, consultar MARKS, 2003.

elucubração de outros planos do cosmopolitismo. Isto é possível pelo acompanhamento do acúmulo desta prática indicada no sentido histórico (KOSKENNIEMI, 2003; MAGEN, 2015). Melhor dito: a capacidade teórica de Franck em inaugurar este debate de modo sólido deu-se pelo lastro fundado em argumentos historiográficos – como a evidente aquiescência da autodeterminação como princípio central do século XX –, que congrega elementos factualmente postos na arena internacional – a exemplo das crises da soberania, da identidade e da desigualdade discutidas há décadas –, e com uma dose de otimismo cosmopolita vidente sobre o adensamento protetivo sedimentado ao longo do tempo (KOSKENNIEMI, 2003, pp. 485-486).

Assim, a inauguração de Franck em 1992 abriu espaço à percepção de uma possível incorporação da democracia como legitimadora internacional subdividindo-a em vetores imbricados, porém diferentes (MAGEN, 2015). Neste sentido, os dois primeiros blocos são parte do fundamento central da regulação estatal nos últimos 100 anos e essenciais na condução da ambição cosmopolita de primazia dos indivíduos:

A primeira camada, que remonta aos anos do Entreguerras, era o princípio da autodeterminação que, segundo Franck, implicava no 'direito de um povo organizado em um território estabelecido de determinar seu destino político coletivo de maneira democrática'. [...]

A segunda camada, emergente como parcela integrante do ímpeto anti-totalitário da conformação internacional pós-Segunda Guerra Mundial, e estendida até o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, envolveu o início da aceitação da ideia de que o poder doméstico seria limitado pelos direitos humanos universais. [...]. (MAGEN, 2015, pp. 370-371, tradução nossa)¹⁷⁷.

Com o reconhecimento destes marcos históricos determinantes da evolução normativa internacional, o salto para a investigação de um direito à democracia passa à busca de componentes elementares de sua prática, como forma de defini-la minimamente para sua caracterização como realizadora de direitos. Curiosamente, a tentativa de uma análise substantiva atravessa as concepções procedimentais, provando o intercâmbio destas dimensões na essência do fenômeno democrático (DAHL, 2012, p.277).

¹⁷⁷ No original: “*The first layer, dating back to the interwar years, was the principle of self-determination which, according to Franck, entailed ‘the right of a people organized in an established territory to determine its collective political destiny in a democratic fashion’.* [...]

The second layer, emerging as part and parcel of the anti-totalitarianism impetus of the post-Second World War international settlement, and extending until the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, involved the beginning of acceptance of the idea that domestic power would be constrained by universal human rights.[...]” (MAGEN, 2015, pp. 370-371)

A terceira camada (e, na opinião de Franck, a última) foi o direito emergente à democracia, entendido como um direito [sic]¹⁷⁸ a eleições periódicas livres e justas. Com a maioria dos Estados do mundo praticando a democracia eleitoral no início dos anos 1990, Franck concluiu que as disposições dos regimes de direitos humanos começam a "tornar-se prática predominante e, portanto, pode-se dizer que está determinando o que está se tornando uma norma legal costumeira aplicável a todos". Visto substantivamente, essa terceira fase histórica do desenvolvimento produz dois princípios importantes e distintos que fundam o edifício do direito à democracia [sic]¹⁷⁹.

O penúltimo princípio constitutivo é a noção de sua coercibilidade. Essa dimensão depende da prática estatal e da ampla aceitação da legitimidade das ações relativas aos critérios democráticos para pertencimento em organizações regionais e internacionais – o uso da condicionalidade democrática pelas organizações internacionais e a socialização democrática dentro delas – monitoramento das eleições internacionais e respostas coletivas aos golpes de Estado – este último estendendo-se até as intervenções armadas 'pró-democráticas' sancionadas internacionalmente. Finalmente, e de maneira mais ambiciosa, surge a noção de que o direito à democracia [sic]¹⁸⁰ alcançou o status de norma internacional costumeira, mesmo que apenas emergente e não totalmente estabelecida. (MAGEN, 2015, pp. 372-373, tradução nossa)¹⁸¹.

Desta forma, mesmo com a fragilidade do andar substantivo e da sua constante emergência, a incorporação parcimoniosa do reconhecimento de práticas de democracia como integrantes do eixo de realização de direitos humanos – contando, inclusive, com seu acúmulo normativo –, carrega um sentido à imperatividade relevante. A congruência das matrizes de participação política e de proteção de direitos humanos gera uma importante intersecção (FOX, 2007), com tons nublados sobre a definição de um modelo concreto. Enquanto integrante de um rol protetivo, a delimitação de seus modos seria inevitavelmente intrusiva em dinâmicas políticas particulares de Estados. Nesta linha, a colocação da democracia como validadora da governança

¹⁷⁸ A referência aqui traduzida como “o direito” é feita do uso do termo em inglês “*entitlement*”, que não encontra correspondência exata em português, porém indica algo como “ter por direito legítimo”.

¹⁷⁹ Aqui, “direito à democracia” tenta refletir a expressão “*democratic entitlement*”.

¹⁸⁰ Uma vez mais, “direito à democracia” busca traduzir a expressão “*democratic entitlement*”.

¹⁸¹No original: “*The third layer (and, to Franck’s mind, the final one) was the emerging right to democracy, understood as an entitlement to periodic free and fair elections. With a majority of states in the world coming to practise electoral democracy by the early 1990s, Franck concluded that provisions in human rights regimes begin ‘to approximate prevailing practice and thus may be said to be stating what is becoming a customary legal norm applicable to all’. Viewed substantively, this third historical phase of development produces two important and distinct principles capping the democratic entitlement edifice.*

The penultimate constitutive principle is the notion of its enforceability. This dimension is dependent upon state practice and the broad acceptance of the legitimacy of actions concerning democratic criteria for membership in regional and international organisations—the use of democratic conditionality by international organisations and democratic socialisation within them— international elections monitoring, and collective responses to coups d’etat—the latter extending as far as internationally sanctioned ‘pro-democratic’ armed interventions. Finally, and most ambitiously, comes the notion that the democratic entitlement has achieved the status of a customary international norm, even if only an emergent rather than a fully established one.” (MAGEN, 2015, pp.372-373).

passaria a congregar dois distintos, porém correlatos, eixos de legitimidade: o primeiro, doméstico, dos governos nacionais; e o segundo, internacional, na comunidade de Estados, fiador de suas regras e processos (FRANCK, 2000). Esta lógica ampliaria ainda mais a conexão entre estes espaços conjugados de governança, negociados entre o comando estatal e pilares centrais de acordos comuns da comunidade internacional. Vale frisar que esta interconexão é posta exatamente sobre a arregimentação de um forte flanco de direitos humanos no exercício democrático.

O encaminhamento teleológico, posto desta maneira, indica um universalismo perigoso sobre a instrumentalização de expedientes promotores e intervencionistas nas práticas dos Estados (BYERS, CHESTERMAN, 2000; COHEN, 2012; CRAWFORD, 2000). Ainda assim, o avanço dos instrumentos internacionais vinculantes de direitos humanos implica em uma conformidade importante, que contemporaneamente desenvolveu uma “ordem transnacional”¹⁸² com regimes específicos de direito internacional para temas como degradação governamental, terrorismo e crime organizado – majoritariamente dominados pelos países ocidentais e industrializados (SLAUGHTER, 2000)¹⁸³. Exatamente neste sentido, as transformações do viés securitário a fim de adensar a proteção às populações abriu espaço para a inclusão de noções de estabilização via participação política – antes pouco exploradas –, que convergiram o engajamento internacional para as narrativas protetivas de direitos¹⁸⁴.

A natureza destas questões direciona o debate sobre o pertencimento dos regimes políticos nacionais à legitimação internacional para a pergunta sobre quais seriam seus parâmetros de aquiescência, bem como sobre sua colocação no plano imperativo da vinculação jurídica¹⁸⁵.

Apesar da prevalência em vários continentes sobre uma forma basilar de sociedade democrática, a multiplicidade de elementos arrolados não delinea traços precisos sobre as condições mínimas para definir um regime político como democracia (CRAWFORD, 2000; MARKS, 2011). O componente mais espreado, neste sentido, é a previsão de participação política individual: votar e ser votado como peça chave do

¹⁸² Slaughter (2000, p. 200) define essa ordem como: “*a dense web of relations among domestic government institutions – courts, regulatory agencies, executives, and even legislatures.*”

¹⁸³ Para uma discussão sobre a formação de regimes e suas correlações entre si, consultar SIMMA, PULKOWSKI, 2006.

¹⁸⁴ A ideia associada entre reconstrução e prevenção foi identificada na seção 4.2 deste trabalho e será melhor explicitada adiante neste capítulo.

¹⁸⁵ Para debates amplos sobre as facetas deste processo no direito internacional, consultar cf FOX, ROTH, 2000.

sistema político (CRAWFORD, 2000). Vale aqui lembrar que a definição deste ponto não significa um refinamento para uma conceptualização em construção, mas sim um resgate de previsões já anteriormente estabelecidas de direitos humanos (CRAWFORD, 2000).

Assim, a natureza histórica do pertencimento de princípios democráticos entre em um importante paroxismo, que guia o desenrolar da prática internacional neste campo: ao mesmo tempo em que a existência de tópicos de direitos políticos associados aos regimes democráticos é parte do escopo de direitos consolidados internacionalmente, eles são apenas frações dele. Estas previsões estão alinhadas a outros temas no nicho dos direitos humanos, como os direitos socioeconômicos (MURPHY, 2000), e vinculadas aos limites tradicionais do direito internacional – a exemplo da falta de condicionalidade sobre a forma de governo para o reconhecimento estatal no plano externo (CRAWFORD, 2000; MURPHY, 2000). Estes ensaios, portanto, não constam efetivamente no eixo de direitos imperativos e/ou costumeiros, não podendo ser nem caracterizadas como parte do rol de *opinio juris*, nem como normas *jus cogens*¹⁸⁶, pela falta de reconhecimento de seu status como costume.

Nesta linha, a constrição do poder doméstico pelas normas de direitos humanos – central no edifício do “direito à democracia” – depende fundamentalmente da conformidade dos Estados a determinado consenso aprovado pelos próprios enquanto autores do direito positivado (MURPHY, 2000) – primordial fator de legitimidade no plano internacional –, e limita-se a um baixo nível de coercibilidade direta característico de normas desta natureza (SIMMA, PULKOWSKI, 2006, p.526)¹⁸⁷. Deste modo, a brevidade de algumas balizas para a síntese de um modelo democrático parece fragilizar qualquer processo de positivação normativa neste sentido, uma vez que os poucos pontos previstos em norma internacional (como o direito de liberdade de expressão) não são suficientes para o desenho de indicadores claros e precisos, e nem sequer para a vinculação de seu exercício de modo isolado.

Estas lacunas dão margem à preconização de componentes bastante limitados para a definição concreta da “democracia por direito”¹⁸⁸ (MARKS, 2003). No cômputo

¹⁸⁶ Categoria jurídica brevemente explicada no capítulo 2 (p. 31, nota de rodapé 14). Sua característica central é o entendimento de determinada norma como costumeira.

¹⁸⁷ Isto não significa dizer que não existam sanções concretas neste setor, mas sim que as formas de coercibilidade têm uma condição limitada no sentido da autoridade estatal. Para um breve debate sobre o *enforcement* do(s) regime(s) de direitos humanos, consultar SIMMA, PULKOWSKY, 2006.

¹⁸⁸ Aqui, “democracia por direito” tenta refletir a expressão “*entitlement to democracy*”.

geral das elaborações acadêmicas, as definições passam pelo elemento metodológico de definição de um governo (MARKS, 2011), sem referenciar o aprofundamento de direitos substantivos concretos que definem o exercício democrático ao longo do tempo, e não apenas em período específico de eleições (D'ASPREMONT, 2011; MARKS, 2011). Deste modo, a “normalização” da “democracia de baixa intensidade”¹⁸⁹ previne de estratégias de distribuição de poder mais significativas e controlam a agenda política e econômica de países em desenvolvimento (especialmente do antigo “terceiro mundo” e pós-comunistas) (MARKS, 2003).

Neste sentido, esta agenda foi largamente voltada para o espectro da segurança já no início dos anos 2000 (MARKS, 2011) em que a abertura da guerra ao terror e seu importante distanciamento da prerrogativa de autoridade multilateral do uso da força (SOARES, 2003) incluíram um tom retórico moralizante sobre a promoção democrática¹⁹⁰ (D'ASPREMONT, 2011) na fachada de suas intervenções militares. A ruptura securitária do governo Bush colapsou as perspectivas de adensamento do *rule of law* internacional (MARKS, 2011) e culminou no início de uma recessão da global da democracia, a partir de 2006¹⁹¹ (MAGEN, 2015).

Existe, assim, uma ligação histórica e substantiva entre o campo de avanço do aprofundamento dos debates sobre a alçada do regime democrático à arena internacional e a legitimidade do sistema de governança multilateral, em um contexto em que a retórica para a ilegalidade do uso da força foi referida a uma suposta democratização dos alvos atacados¹⁹². Entre avanços e recuos da agenda cosmopolita em integrar o exercício político doméstico à governança global, o vetor moral e teleológico da responsabilidade da comunidade internacional permanece robusto nos desenrolares das últimas três décadas.

¹⁸⁹ Traduzido livremente do inglês “*low intensity democracy*”. Susan Marks (2003, p. 52) pontua que: “*the contemporary agenda of democracy promotion shares with ‘low intensity warfare’ the goal of influencing developments in Third World (and now, ex-communist) countries so as to moderate popular demands and foster open markets. Indeed, in some contexts it is simply a rearticulation of that same strategy. From this perspective, low intensity democracy is as much a form of intervention on the side of those resisting the redistribution of power and resources as low intensity warfare.*”

¹⁹⁰ As justificativas do papel “libertador” dos EUA na região e a formação de um “eixo do mal” refletem as tentativas de imbuir o cenário da guerra preventiva – e ilegal (MODIRZADEH, 2014) de valores morais.

¹⁹¹ Magen (2015) aponta para dados como a estagnação da prevalência dos regimes democráticos no mundo abrangendo a variação de 60-63% dos Estados, bem como o aumento mais que do dobro da taxa de corrosão de processos democráticos entre 2000 e 2015, do que entre 1994 e 2003 para delimitar este momento recessivo. Para um aprofundamento dos dados que demonstram este processo no marco temporal aqui afirmado, consultar MAGEN, 2015.

¹⁹² Em especial no Iraque.

Mesmo com a fratura de legitimidade multilateral causada na guerra ao terror (SOARES, 2003), o sentimento de dever na proteção não foi arrefecido, exatamente fundado na lógica de salvaguarda humanitária. Assim, a moralidade de preconização da vida dos indivíduos – e, eventualmente, de seus direitos amplos – foi largamente incorporada na formulação normativa das Nações Unidas, espalhando-se pelos mais variados setores. A conjunção deste elemento moral à transformação interpretativa das ameaças de segurança¹⁹³, unidos pela atomização de seus objetos referentes aos indivíduos, criou o *momentum* para a execução de práticas que tanto arregimentavam a retórica protetiva cosmopolita, quanto apresentavam resultados limitados por suas capacidades políticas e materiais.

Esse conglomerado de fatores políticos, jurídicos e históricos criou uma tensa narrativa de lastro moral e teleológico para justificar transformações nos modelos intervencionistas, com vistas à legitimidade da atuação da comunidade internacional na subversão dos postulados tradicionais da soberania territorial, e privilegiando os expedientes de proteção de civis. Esta conjunção é aqui sintetizada pelo rótulo do humanitarismo protetivo. Entretanto, sua definição também passa pelos limites e pragmatismo do engajamento das Nações Unidas, a fim de perceber a construção dialógica das práticas internacionais. A próxima seção se dedica a compilar este caminho institucional – adiantado no capítulo 4 deste trabalho - na retórica protetora erigida no pós-Guerra Fria.

5.2 Coordenadas para definição institucional: entre a narrativa moralizante e o pragmatismo

Mais do que perceber o processo de individualização da atenção internacional e a alçada de mecanismos nacionais à arena da governança global como um disputado *zeitgeist*, é preciso compreender os desenrolares materiais – ainda que normativos – que este movimento tomou. A escolha pela concentração das atuações de reconstrução política no bojo do humanitarismo permite que este processo seja evidenciado pelas dificuldades inerentes de funcionamento institucional e turbulência política de contextos pós-conflito (BARNETT, ZÜRCHER, 2009). Assim, o desenho do humanitarismo protetivo é composto por dois raciocínios centrais do “dever ser” de seu

¹⁹³ Processo exposto no capítulo 2 deste trabalho.

fenômeno no pós-Guerra Fria: a narrativa moral provida pela lógica cosmopolita, e os limites de ação concreta, movidos pelo pragmatismo de consensos internacionais. Portanto, as expressões institucionais neste sentido são fundamentais para compreender este desenrolar conturbado em seu início.

Em 1995, o então secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali publicou no número inaugural da revista *Global Governance* um ensaio que usa o exato vocabulário sobre uma nova imperatividade da governança em seu título: “Democracia: um novo imperativo reconhecido”¹⁹⁴. No texto, fica explícita a proposta tanto para a atuação da Organização, quanto para a incorporação de princípios da comunidade internacional, de alçar a democracia a um status universal no globo.

Durante a Guerra Fria, a divisão ideológica impediu o consenso sobre a questão da democracia. Mas os direitos humanos, cuja proteção está intimamente ligada ao processo democrático, tornaram-se reconhecidos como um assunto internacional. Através do estabelecimento de padrões universais e de mecanismos para defendê-los, uma das realizações fundamentais das Nações Unidas foi a adoção de uma estrutura para a proteção dos direitos humanos. Embora levantar a questão dos direitos humanos em um Estado soberano tenha sido considerado uma interferência em seus assuntos internos, hoje a comunidade internacional aceitou que a promoção dos direitos do indivíduo é uma das tarefas das Nações Unidas. (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 03, tradução nossa¹⁹⁵).

Para além da ideia de um imperativo moral – ligado aos percursos cosmopolitas de ação –, o que salta aos olhos no texto é o elo feito entre a promoção democrática e a estabilidade da paz e da segurança internacional. É na percepção de uma ação democrática como mecanismo de pacificação que a lógica circular entre prevenção e reconstrução parece bastante clara quanto às expectativas do papel das Nações Unidas nos processos de pós-conflito¹⁹⁶ e reflete a carga axiológica de promoção dos direitos humanos abordada. Contudo, o que chama a atenção na formulação institucionalizada deste mecanismo é a percepção de que este molde teria chances de aceitação bem-sucedida no espaço do embate político global, ou ainda que esta prática

¹⁹⁴ Traduzido livremente do inglês: “*Democracy: a newly recognized imperative*”.

¹⁹⁵ No original: *During the Cold War, ideological division precluded consensus on the issue of democracy. But human rights, the protection of which is closely linked to the process of democracy, became recognized as an international matter. Through establishment of universal standards, and machinery for upholding them, one of the fundamental achievements of the United Nations has been the adoption of a framework for the protection of human rights. Whereas raising the issue of human rights in a sovereign state once was regarded as interference in its internal affairs, today the international community has accepted that the promotion of the rights of the individual is one of the tasks of the United Nations.* (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 03)

¹⁹⁶ Como pontuado pela trajetória documental da Organização no capítulo 4 deste trabalho, e também explorado sob o signo da proteção/estabilização na seção 5.3.

deveria ser assimilada pela burocracia internacional como agenda de trabalho (KENNEDY, 2004), travestindo a ideia da “governança global” de um ímpeto tecnicista (KENNEDY, 2008). Nesta linha, a prospecção de reconstrução democrática passa a permear a gramática da produção institucional e acadêmica em diferentes nuances.

Em ato contínuo à sua comunicação à comunidade acadêmica acima referida, o secretário publicou, no apagar das luzes de seu mandato, sua “Uma Agenda para Democratização” (1996)¹⁹⁷ emulando a formulação para operações de paz quatro anos antes. Mesmo contendo uma flagrante distorção sobre o respeito da soberania entre diferentes Estados, a máxima de “não interferência em assuntos internos” (SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, §10) se mantém no campo discursivo como bastião da hipocrisia estrutural do sistema internacional (KRASNER, 1999). Diferentemente da agenda de 1992, houve reticências sobre este documento gerar transformações no campo da política institucional¹⁹⁸ de forma tão aberta. Um motivo possível para a pouca publicidade atual deste escrito é a grande contestação que a pauta sobre promover democratizações causava – e ainda causa – como postulado internacional.

Na tentativa de consolidar este flanco de atuação dentro das Nações Unidas, Boutros-Ghali anunciou uma definição bastante abrangente do significado de “democracia” enquanto um “sistema de governo que incorpora, em uma variedade de instituições e mecanismos, o ideal de poder político baseado na vontade do povo”¹⁹⁹ (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, §1). Esta modulação ainda aponta para a necessidade de definição deste regime pelas sociedades em questão, porém indica um sentido de “progresso” na direção da proteção de direitos humanos (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, §3). A brevidade desta circunscrição referencia os três principais pilares que conduzem sistematicamente as ordens sobre formulação de regimes políticos no bojo das operações de paz das últimas décadas: a consolidação de instituições político-burocráticas, a necessidade de lastro representativo do governo na população local –

¹⁹⁷ Traduzido livremente do inglês: “*An Agenda for Democratization*”.

¹⁹⁸ Aqui, “política institucional” faz referência ao termo em inglês “*policy*”.

¹⁹⁹ No original: “*system of government which embodies, in a variety of institutions and mechanisms, the ideal of political power based on the will of the people*” (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, §1).

operacionalizada pela realização de eleições livres e diretas –, e a alusão de garantia de direitos humanos, incluindo liberdades civis, políticas, econômicas e sociais.

O secretário indicava que a Organização já começara a trabalhar em prol da “construção e consolidação da democracia” em operações de *peacekeeping* como na escrita de constituições nacionais, criação de sistemas independentes para administração de justiça, provimento de forças policiais e estabelecimento do *rule of law*²⁰⁰, e na formação de instituições nacionais para promoção de direitos humanos (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, §5). Ademais, há a indicação da escolha pela “democracia” como um novo consenso global (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, §15-25), permitido pelo final da Guerra Fria e protagonizado pelas Nações Unidas. Isto se daria pela recuperação dos princípios da Carta de São Francisco, com alusões ao seu famoso preâmbulo e ao rol de direitos ali contido (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, §8).

A retomada da Carta como fonte legitimadora remete ao esforço feito para a ampliação das operações de paz a partir da lógica em que tenta anunciar um papel de repositório constitucional da humanidade no tratado protetiva (KENNEDY, 2004). O discurso presente no contexto destas instruções alargadoras valia-se de um *momentum* de abertura, especialmente nas regiões que constituíram economicamente como a periferia do globo no século XXI (KALDOR, 2018). Não levemente, a expansão das atividades da ONU, e da possibilidade de uso da força, em conflitos locais (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992) é acompanhada pelo debate sobre a correlação entre construção de sistemas políticos e promoção do desenvolvimento (DUFFIELD, 2001). A justificativa moral para o elo entre estes flancos foi construída aludindo à chegada de uma oportunidade para realizar as promessas emancipadoras aos povos, travada antes pela bipolaridade (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, §33). A escusa objetiva foi feita com a alegação de que a ampliação de espaços de proteção, entendidos pelo controle da violência, pela construção de instituições políticas representativas e sistemas de justiça, e pela condução de políticas de desenvolvimento econômico

²⁰⁰ A ideia de “estabelecimento” aqui posta tenta refletir a expressão em inglês “*enforcement*”, indicando uma colocação imperativa.

guiadas por organismos internacionais, seria capaz de estabilizar socialmente as localidades que apresentavam tensões de conflito aberto.

Pari passu à referência a imperativos morais herdados na incorporação cosmopolita de primazia de direitos humanos, que desenham o pano de fundo narrativo das transformações do humanitarismo contemporâneo; há uma delimitação generalista sobre o ensejo da reconstrução democrática circunscrito à realização de eleições livres e direitas, ao fortalecimento do *rule of law* nacional com a construção de instituições – especialmente no setor de justiça – e à promoção de afirmação e monitoramento da proteção de direitos humanos.

É interessante notar que, ainda que ancorada na narrativa de prioridade das garantias individuais para a realização de direitos internacionalmente, a atuação mais concreta da Organização para o estabelecimento de democracias é exatamente focada no incremento de estruturas estatais²⁰¹. Isto em si não revela um paradoxo na visão onusiana, mas sim relembra a natureza fundamental de sua formação no pós-Segunda Guerra e dos limites concretos no sistema internacional: o protagonismo do Estado enquanto agente e sujeito da ordem global (COHEN, 2012).

Neste sentido, vale dispensar uma postura maniqueísta, em que o fortalecimento estatal é inatamente danoso para a garantia de direitos fundamentais, e a desvinculação dos indivíduos seria inerentemente positiva. A formulação de estruturas do Estado, especialmente na periferia do globo – que contém a maior parte dos casos de violência aberta nas últimas décadas (KALDOR, 2018) –, é central para a concretização de condições básicas da cidadania (BENHABIB, 2004; 2008; 2009). A atomização da organização de direitos promove, assim, um recuo no alcance de postulados de igualdade e autonomia (MARKS, 2000) tão importantes para a lógica cosmopolita. Isto, evidentemente, não significa defender o desprendimento do Estado de uma conformidade ao regime internacional de direitos humanos, contudo, faz-se preciso compreender o papel fulcral do estabelecimento de uma ordem de garantias individuais e coletivas para a realização da proteção concreta da vida das pessoas (BENHABIB, 2004; 2008; 2009).

²⁰¹ Vale ponderar que este é um traço característico da construção dos regimes políticos; as diretrizes de reestabelecimento econômico operam no sentido de economias de livre mercado e empreendedorismo privado. São vários os trabalhos que expõe este molde, para algumas dessas discussões, consultar KENNEDY, 2004; Cf SISK, PARIS, 2009, entre outros.

Deste modo, o entendimento da acomodação das ações ONU na reconstrução política em contextos de pós-conflito expõe este espaço de tentativa de avanço de um tom moralizante sobre o dever em proteger e seus limites fáticos em construir consensos e arregimentar recursos para tanto. De certa maneira, esta dualidade sumariza o desenrolar das políticas e posicionamentos institucionais, especialmente na primeira década dos instrumentos intervencionistas do pós-Guerra Fria.

Como já pontuado no capítulo 4 deste trabalho, o otimismo de expedientes mais ativos intervencionistas impulsionados por Boutros-Ghali durou pouco ao enfrentar a realidade campal das operações de paz, sobretudo após os acontecimentos do Genocídio de Ruanda (1994). Ficava claro, naquele contexto, que a efetivação de um pretense sucesso das missões seria inviável sem o aporte militar que respaldasse respostas armadas aos combatentes, nos termos entendidos pelas avaliações estratégica dos militares. A legitimidade deste vetor foi vastamente vinculada aos resultados obtidos pelo engajamento internacional, com uma ampla reforma sobre o acionamento do Capítulo VII da Carta. Assim, a preocupação maior no CNSU já transparecia para além das novas interpretações securitárias: o entendimento da emergência da violência aberta como prioridade fundamental fez com que os mecanismos armados fossem largamente robustecidos. Em um contexto de recursos finitos – e por vezes escassos –, a preconização do retrato emergencial da violência obriga ao estrangulamento das opções de execução dos outros eixos de atuação.

Com efeito, o campo da reconstrução foi amalgamado à prevenção em uma lógica circular que justificaria os esforços desviados da contenção direta, ainda atendendo à preocupação com a contenção de beligerâncias. Entretanto, isto não significou o esquecimento da promessa protetiva lançada sob o otimismo do começo dos anos 1990. Ao contrário, o maior reforço militar e a aprovação para o uso da força aumentou o potencial da retórica de proteção, introjetando as noções de dever e responsabilidade internacional. É flagrante que a aceitação de tais argumentos também passa pelas pretensões e preocupações geopolíticas e econômicas de cada agente decisório, todavia, o cartograma que aqui se pretende montar não tem por objetivo delinear as motivações particulares de cada ente envolvido neste setor, mas sim projetar quais foram e são os elementos presentes na formação deste espaço de disputas, para além do viés metodológico nacional (ADAMSON, 2016). Nesta linha, a ideia

de dever moral passa a constar de modo sólido nas narrativas intervencionistas desde seu início e permanece atravessando reformas contundentes destes mecanismos.

Assim, a primeira imagem sobre a atuação das Nações Unidas para a reconstrução política no humanitarismo reflete sobre o processo aumento da força aliado à retórica moral. A abertura da multiplicidade de vetores nas operações de paz vem a reboque da perspectiva ampla sobre as causas dos conflitos e, por conseguinte, a necessidade de abordar temas sociais, políticos e econômicos como parte do nexo circular entre a prevenção e a reconstrução. Este primeiro panorama é a tela principal em que se formam os outros componentes do engajamento onusiano, não subordinando-os hierarquicamente, mas sim abrindo o espaço discursivo e ideacional em que as definições institucionais se desenvolveram.

O segundo ponto elementar é o já adiantado enfoque dos esforços na construção do aparato estatal, como aposta no papel das instituições para efetivar a estabilização dos embates sócio-políticos. Essas práticas são compostas de uma variedade de programas desde a tecelagem de novas constituições nacionais até o treinamento de polícias e do setor de justiça²⁰². Ainda que pareçam receitas bem estruturadas, as dinâmicas de atuação destes setores são grandes desafios nos processos de pacificação interna: a redistribuição de poder de um processo constitucional trabalha com um delicado equilíbrio de negociação entre as partes integrantes daquela sociedade (SAMUELS, 2009), por vezes rivais nas beligerâncias até então ativas. A formação desta nova moldura normativa tem também a função essencial de tentar garantir que não haja volta da violência aberta e se instale certa “normalidade” institucional, entretanto, seu processo é vastamente dependente de termos de acordos de paz (SAMUELS, 2009)²⁰³, costumeiramente frágeis (KALDOR, 2018).

Esta aposta pela formação do Estado no campo político inclui o significativo passo da coordenação de processos eleitorais como um terceiro ponto essencial da reconstrução. A realização de eleições une três tópicos primordiais do período transicional: a constituição institucional de representações políticas, a legitimação do governo, e a efetivação de liberdades fundamentais. Deste modo, o contexto de realização eleitoral talvez seja o exemplo mais bem acabado da forma dual em que a agenda

²⁰² Resoluções de mandato do CSNU e relatórios de *policy* do Secretariado levantam estes tipos de ação.

²⁰³ Para maiores detalhes sobre os procedimentos constitucionais em contextos pós-conflito, consultar SAMUELS, 2009.

política de *peacebuilding* é operada pelas Nações Unidas. Mesmo lidando com tema de clara interferência política doméstica – tanto pelo viés sobre o andamento de estruturas representativas, quanto pela sustentação dos acordos de paz –, com uma motivação causal de referência ideológica, o verniz dado ao papel da Organização é descrito como técnico, operacionalizando um recurso tático no andamento das missões.

Esta dinâmica se aprofundada no mandato de Kofi Annan, que logo no início tinha a tarefa de apaziguar as contendas causadas pela publicação de “Uma Agenda para Democratização”²⁰⁴. As pontas soltas deixadas pelo secretário egípcio passaram por uma depuração nas instâncias deliberativas da ONU e consolidaram o modelo que dava protagonismo negociador ao Secretariado, permitiam a intersecção entre prevenção e reconstrução em referência às causas profundas dos conflitos e ao estabelecimento de parâmetros de segurança humana, que refletiram na amálgama das operações de *peacekeeping* e *peacebuilding* autorizadas pelo Conselho como forma de atuar multidimensional de atuação no campo (UNITED NATIONS, 1999b).

O desenrolar eleitoral é, portanto, um ponto crítico do engajamento das Nações Unidas, uma vez que faz referência à formação das estruturas estatais e testa a capacidade de acomodação dos acordos políticos (PARIS, SISK, 2009)²⁰⁵. Assim, o olhar operativo destes processos, em que a ONU oferece o arcabouço infraestrutural para sua condução, ganha um tom tecnicista sob a ótica de envio operacional para a realização de um passo tático das missões, designado no mandato autorizado pelo CSNU. Esta função, deste modo, desvia do escrutínio sobre sua flagrante condução do processo de paz, que é determinante para a conformação dos sistemas políticos nacionais.

Com efeito, a construção de um modelo definidor da democracia é ainda mais pulverizada por conceber a multiplicidade de cenários em que encaminhamentos eleitorais são contidos. Neste sentido, a reafirmação de Boutros-Ghali sobre o regime democrático como “um processo e não um fim” (UNITED NATIONS, 1995c) ou mesmo de Kofi Annan asseverando que não há “um modelo único de democracia” (UNITED

²⁰⁴ Como pontuado no capítulo 4, seção 4.2.2, deste trabalho.

²⁰⁵ Há uma discussão sobre a prioridade de ações de *statebuilding*, no sentido de construir infraestruturas, à realização de disputas eleitorais, em virtude da possibilidade de quebra de acordos que possam desestabilizar todo o processo de paz, ou se seria mais vantajoso iniciar por eleições para legitimar a distribuição de poder social a ser feita pela construção estatal. Para uma discussão sobre experiências neste sentido, consultar PARIS, SISK, 2009.

NATIONS, 1998a) retira a contenda sobre uma conceptualização específica do espectro de consensos políticos do sistema internacional e transfere a execução de seus bastiões para a égide burocrática do Secretariado.

[...] Como muitos outros formuladores de políticas públicas [sic]²⁰⁶, os humanitaristas internacionais pensam em si mesmos como intervindo apenas excepcional e tecnicamente. Eles *aconselham* o príncipe, *interpretam* ou *aplicam* decisões políticas tomadas em outros lugares, *implementam* a sabedoria das "melhores práticas". Essas posturas incentivam todos os formuladores de políticas a subestimar sua própria responsabilidade e potencial político. (KENNEDY, 2004, p.115, tradução nossa, grifos do autor²⁰⁷).

Na mesma linha, o quarto e último ponto fulcral do engajamento internacional promove um verniz hermético nos processos de reconstrução. A preconização do postulado do *rule of law* coloca a formulação da decisão política em uma arena fora da disputa direta entre grupos divergentes. Seja na construção dos setores de justiça ou como instrumento distributivo na economia, a primazia do direito (ou o “primado da lei”) tem aceitação de todo o espectro político – das esquerdas às direitas –, como uma saída ilibada e facilitadora de políticas públicas (KENNEDY, 2004). O uso amplo e reiterado deste elemento nas resoluções do CSNU²⁰⁸ indica a aquiescência desta perspectiva tecnocrata, que retira a responsabilidade da decisão política das burocracias internacionais. Assim, os fracassos e limitações destes moldes passam a fazer parte da fatalidade dos acontecimentos, sem que se pense na necessidade concreta de distribuição de poder para a realização prática dos princípios democráticos.

Contudo, a falsidade da lógica causal entre o tecnicismo e a consolidação dos processos democráticos não passa necessariamente pela incompetência ou má-fé dos agentes. O generalismo das definições e a retirada da disputa de significados de seus postulados no campo internacional atende à realidade basilar da questão no direito e na governança: a inviabilidade de consenso político detalhado sobre a imperatividade da democracia e quais seriam seus parâmetros. Assim, a encubação das práticas de reconstrução na alçada burocrática do Secretariado responde a este impasse

²⁰⁶ Aqui “formuladores de políticas públicas” tenta traduzir a expressão em inglês “*policy makers*”.

²⁰⁷ No original: “[...] *Like many others policy makers, international humanitarians think of themselves as intervening only exceptionally and technically. They advise the prince, they interpret or apply political decisions taken elsewhere, they implement the wisdom of “best practice”. These postures encourage all policy makers to underestimate their own political responsibility and potential.*” (KENNEDY, 2004, p.115, grifos do autor)

²⁰⁸ Como exposto anteriormente no capítulo 4, seção 4.1.1.

e promove sua atuação coesa e aderente aos estreitos consensos nos contextos de pós-conflito²⁰⁹.

O que pode se interpretar deste perfil de ação ao longo das décadas é a constante iniciativa de incorporação destes componentes correlatos à democracia, em um quadro de entrave flagrante da capacidade institucional em criar outros avanços políticos para sua promoção:

Embora a maioria dos documentos regionais e da ONU que lidam com democracia e democratização em uma base conceitual não sejam formalmente vinculantes, eles refletem um amplo consenso internacional sobre alguns dos blocos de construção processuais e institucionais da governança democrática. O resultado não é um plano internacional abrangente para a democracia. Em vez disso, é um padrão mínimo normativo que fornece orientação para os Estados que embarcam em reformas democráticas, bem como para os atores internacionais naquelas situações (por exemplo, pós-conflito) nas quais são chamados a apoiar a transição democrática de um país. O padrão internacional emergente também pode ser usado para julgar a adesão dos Estados a compromissos políticos não especificados aceitos por eles em relação à promoção da governança democrática, como os contidos na Declaração do Milênio da ONU e nos Resultados da Cúpula Mundial da ONU. (PIPPAN, 2010, p. 20, tradução nossa²¹⁰).

Assim, a dificuldade do refinamento conceitual sobre a prerrogativa democrática foi fixada em um limbo híbrido das práticas internacionais. Ao mesmo tempo em que registra limites de concepção e execução, a recorrência de seu léxico no engajamento internacional é lastreada em tópicos centrais da promoção e garantias de direitos no bojo dos direitos humanos. Neste sentido, a permanência e a plasticidade destas coordenadas estão situadas em um ponto médio entre a imperatividade moral de proteção e promoção de direitos humanos e o pragmatismo das possibilidades materiais de sua execução.

Esta colocação é comum às iniciativas de vulto sobre o humanitarismo desde os anos 1990 nas Nações Unidas. A formulação do humanitarismo protetivo traz,

²⁰⁹ Outra questão relevante é a própria escassez de recursos destinada para tanto. O ONU é completamente dependente de aportes externos a ela para a realização de suas ações em campo. A correlação entre os resultados das atividades de *peacebuilding* político e a possibilidade de aporte financeiro merecia um esforço próprio, não contido nesta pesquisa.

²¹⁰ No original: “*Though most UN and regional documents dealing with democracy and democratization on a conceptual basis are formally non-binding, they nonetheless reflect a broad international consensus on some of the procedural and institutional building blocks of democratic governance. The result is not a comprehensive international blueprint for democracy. Rather, it is a normative minimum standard that provides guidance for states embarking on democratic reforms as well as for international actors in those (e.g. post-conflict) situations in which they are called upon to support a country’s democratic transition. The emerging international standard may also be used to judge adherence by states to unspecified political commitments accepted by them regarding the promotion of democratic governance, such as those contained in the UN Millennium Declaration and the UN World Summit Outcome.*” (PIPPAN, 2010, p. 20).

assim, um importante binômio que condiciona a reflexão entre o envio de intervenções humanitárias e a acoplagem de elementos extensos de cunho político: o elo proteção/estabilização. A noção de humanitarismo protetivo foi adiantada ao longo deste trabalho como uma sumarização conceitual entre o significativo elemento narrativo, que congrega promessas de fundo cosmopolita – como a garantia de cidadania e participação política universal (BENHABIB, 2004; 2006; HELD, 1997) – com o distanciamento operacional para a realização de objetivos amplos nas operações contemporâneas. A verificação deste lapso é possível de ser constatada exatamente na condição da reconstrução política, aqui posta. O binômio proteção/estabilização traduz a lógica de implementação de estruturas rápidas e da realização de eleições com assistência técnica internacional. Mesmo em “Uma Agenda para Democratização” (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996), marcada pelo tom arrojado e otimista, a atuação direta das Nações Unidas fica restrita ao auxílio técnico, sob a justificativa de não interferência.

Deste modo, a percepção protetiva a partir da atuação internacional passa por condicionantes sobre o que está contido na proteção, e como estas ações reverberam na estabilização de violência. Por este motivo, a próxima seção se destina à sistematização da lógica contida no binômio proteção/estabilização no contexto humanitarismo protetivo.

5.3 O binômio proteção/estabilização na operacionalidade intervencionista

O entendimento das perspectivas humanitárias a partir da institucionalização de transformações interpretativas dos gatilhos de intervenção e de seus resultados permite um olhar ampliado do panorama fundamental de atuação – neste caso – das Nações Unidas e permite integrar a reflexão sobre questões estruturais destes processos.

Assim, um primeiro passo é perceber uma dinâmica dialógica já referenciada neste trabalho. Em um vetor inicial, as ideias protetivas sobre o dever moral da ONU – anuída como foro da comunidade internacional (COHEN, 2012) – permitiram o elo teleológico da proteção civil no campo de segurança internacional (ORFORD, 2011), imbuído de valores legitimados pela proteção de direitos humanos (KENNEDY, 2004; ORFORD, 2003). No segundo eixo, as perspectivas concretas de reconstrução social

no setor das instituições políticas e a distribuição dos dividendos das intervenções são limitadas (RICHMOND, 2014) e emitem tons de pragmatismo da atuação onusiano em campo; levando suas ações à lógica da estabilização social. Nesta linha, um modo de decifrar esta dinâmica é a compreensão destas perspectivas dentro de um binômio entre proteção e estabilização – traduzindo os dois níveis interativos do humanitarismo protetivo.

No viés da proteção, a monta histórica da primazia de direitos humanos detém um papel fundamental na interpretação das transformações aceleradas do humanitarismo depois da bipolaridade. Isto, pois a consolidação e aquiescência da malha normativa de direitos humanos e seu invólucro teleológico central para a atuação da Organização une os dois principais setores identitários das Nações Unidas: a restrição do fenômeno da guerra e a salvaguarda de direitos humanos. Assim, a primazia da proteção de civis congrega estes flancos e dá sentido ao esforço de robustecimento dos instrumentos de engajamento da ONU, em uma lógica de autoridade moral (ORFORD, 2011) a fim de cumprir com a função da Organização na conformação de poder (COHEN, 2008).

Deste modo, a inauguração de formas arrojadas de intervencionismo, como é o caso da *R2P*, e a promessa de lograr efeitos sociais amplos estão correlacionados a partir de noções de legitimidade internacional. Uma vez que a coercibilidade²¹¹ de autoridade é limitada pelo campo moral e pela conformidade²¹² dos Estados – especialmente dos P5 por sua condição privilegiada nos processos deliberativos do CSNU (COHEN, 2012) –, a busca de princípios e comportamentos que atendam aos requisitos de legalidade, moralidade e constitucionalidade (CLARK, 2005) mobiliza a consolidação de práticas sistêmicas.

Isto é perceptível ao longo da trajetória aqui elencada com momentos de aprofundamento conceitual dos engajamentos e de entraves políticos pela ruptura de expectativas de “sucesso” em campo e/ou do processo decisório. O destaque de eventos importantes neste caminho ilumina um movimento de acomodação das práticas onusianas, bem como reflete a capacidade das molduras intervencionistas de galvanizar apoio ou rechaço em determinado tempo e espaço – exprimindo, então, suas nuances

²¹¹ Aqui, coercibilidade tenta traduzir o termo em inglês “*enforcement*”.

²¹² “Conformidade” aqui tenta atender à expressão “*compliance*”.

de legitimidade. Estes casos tornam-se emblemáticos nas construções analíticas e passam a compor um espectro de imaginário coletivo sempre referenciado.

Com efeito, são corriqueiramente presentes na literatura menções aos acontecimentos na Somália (1992), em Ruanda (1994), na Bósnia (1995), e no Kosovo (1999) para atestar um período de transformação e robustecimento dos expedientes noventistas. Com a inauguração conceitual da *R2P* nos anos 2000, sem aplicação concreta de suas prerrogativas, os casos lembrados refletem um intenso pragmatismo sobre os resultados da presença internacional nestes contextos amplamente ligados às perspectivas de desenvolvimento no bojo dos Objetivos do Milênio (PIPPAN, 2010) e tiveram sua atenção desviada pelo ímpeto internacionalmente ilegal e socialmente destruturante da guerra ao terror. Nomeadamente, o Timor Leste é referido como um ponto de sucesso, em que as táticas de *statebuilding* foram amplamente experimentadas (PEREIRA, 2015) e o Haiti como um lugar de constante desafio para o estabelecimento de uma “ordem estável” (NAPOLEÃO, KALIL, 2015). O momento mais recente de percepção de uma inflexão flagrante nesta área do regime de segurança internacional foi o debute desastroso da *R2P* na Líbia (2011) que se desenrolou no abandono da linguagem da *R2P*, e na retração do engajamento da ONU; também impulsionada por uma severa crise financeira da Organização nos últimos anos²¹³.

O olhar segmentado para estas localidades não dá conta de toda a complexidade dos processos de paz, nem sequer exaure as motivações de modificações nas práticas internacionais. Contudo, as referências que aludem ao desenvolvimento de um *ethos* institucional e à consolidação de fundamentos elementares nos consensos políticos compõem uma narrativa de sentido progressivo em busca da realização protetiva e, assim, expõem os eixos de legitimidade desta malha normativa.

A concretização da primazia da proteção de civis com a capilaridade de sua atuação forma, portanto, um campo de prática e objetivos que amalgama esta prevalência de senso moral e teleológico ao refinamento interpretativo de vetores da segurança internacional – especificamente sob a égide da segurança humana. Esta costura de sentido engrandece as justificativas dos instrumentos de intervenção e formula uma sofisticada retórica moralizante, capaz de aprofundar os impactos de percepções relativamente novas, em um curto espaço de tempo. Nesta linha, se desenha a colocação da ideia de proteção – e especificamente da proteção de civis na seara do

²¹³ Informação confirmada em entrevista reservada no período de BEPE.

humanitarismo – como o *topoi*²¹⁴ galvanizador de posturas sobre a afirmação do engajamento internacional. Sem uma definição consolidada sobre o que “proteger” indica, seus significados podem variar da proteção física com o uso da força à construção de sistemas de justiça e monitoramento eleitoral, com impacto persuasivo para a defesa dos mecanismos internacionais.

Esta transição da primazia protetiva ajusta os indicadores de legitimidade deste campo normativo, uma vez que transformou a função exclusivamente mediadora do papel das tropas internacionais em expectativas de garantia da resolução dos focos de violência pelas equipes burocráticas multidimensionais. Deste modo, as perspectivas para o humanitarismo passaram da referência sobre o respeito procedimental do CSNU pautado por pilares fundamentais da não ingerência, para a busca de um patamar de realização protetiva, fundada na autoridade do Conselho. Por conseguinte, os resultados produzidos pelas práticas em campo refletem na aceção da legitimidade dos expedientes como mensuradores de sua eficácia e natureza fiel aos princípios difusos da proteção, reiterando a precedência do *lócus* procedimental.

Assim, a outra face desta dinâmica é o nível executório dos postulados intervencionistas, que dialoga com os nexos causais de seus princípios. Este eixo se depara inevitavelmente com a necessidade de consensos políticos e decisórios, para além da força retórica de sua axiologia. Neste sentido, a concretização de seus resultados se restringe por aspectos de realidade que superam o *wishful thinking* sobre encampar fórmulas perspicazes (HEGRE, 2012) e precisam de um aporte pragmático sobre os pontos de concordância vigentes. O setor da reconstrução política ilumina este lapso, no sentido de congregar o raciocínio sobre as relações causais da proteção – como a preconização da prática eleitoral para a realização ao mesmo tempo de direitos políticos e da estabilização de conflitos –, e de demonstrar os limites fáticos da operacionalização de suas ferramentas, inclusive na dissonância de sua imperatividade.

[...] [reconstrução] pressupõe o estabelecimento de uma autoridade legítima central. O que acontece em contextos de novas guerras não é a reconstrução, mas a "paz híbrida", na qual os esforços de *peacebuilding* são subvertidos pelas estruturas de poder. Eleições, por exemplo, deveriam ser uma alternativa à guerra como forma de resolver conflitos políticos. Em contextos de novas guerras, elas não se referem a conflitos políticos; ao contrário, são um

²¹⁴ Conceito para retratar uma ideia plástica sobre um argumento de força retórica. Sua definição está no capítulo 2 (p. 26, nota de rodapé 7).

complemento à guerra na legitimação das estruturas de poder estabelecidas em tempos de guerra. [...] (KALDOR, 2018, p.118, tradução nossa²¹⁵).

Neste contexto, o revestimento de tecnicidade dos instrumentos das práticas internacionais tornou-se essencial para que houvesse a consolidação de um ferramental operativo coerente, ainda que difuso. As três chaves gerais aqui indicadas para mapear a atuação da ONU na reconstrução democrática – formulação de instituições governamentais, com vistas à responsividade popular, especialmente os setores de justiça; promoção dos direitos humanos; e realização formal de eleições livres e justas – evidenciam a característica de despolitização de seus dispositivos, arguidos sob a prerrogativa de execução técnica do mandato do CSNU, concomitantemente à referência aos objetivos axiológicos gerais da prerrogativa interveniente.

Este caminho intermediário foi composto pelo espectro da estabilização que preconiza o controle das beligerâncias e o estabelecimento de alguma ordem que possa ser reconhecida como receptora de autoridade política. Sendo um conceito tão abrangente e turvo para as discussões de *peacebuilding* (NAPOLEÃO, KALIL, 2015)²¹⁶, quanto é “proteção”, a inserção da lógica estabilizante aumentou o aspecto militar das missões de paz e diminuiu a natureza liberal das práticas onusianas (MAC GINTY, 2012). Assim, ao mesmo tempo em que a resposta retórica de formulação dos postulados de reconstrução ampliou sua ligação com a lógica do fortalecimento institucional e individualista francamente liberal, revestindo o engajamento da Organização de um caráter técnico-burocrático, houve um embarque de certo ceticismo sobre a capacidade fática da paz liberal, e privilegiou-se um tom belicoso em busca da contenção de violência aberta como parte da estratégia transicional do pós-conflito (MAC GINTY, 2012).

Contudo, a redução de expectativas das operações de paz não se descola da narrativa protetiva. Isto, pois o argumento fundamental para a execução de medidas de estabilização também se situa na lógica circular entre estabilizar e proteger – que

²¹⁵ No original: “[...] *it [reconstruction] presupposes the establishment of a central legitimate authority. What happens in new war contexts in [sic] not reconstruction but ‘hybrid peace’ in which peace-building efforts are subvert by power structures. Elections, for example, are supposed to be an alternative to war as a way of settling political conflict. In new war contexts, they are not about political conflict; rather they are a supplement to war in legitimizing the power structures established in war-time. [...]*”. (KALDOR, 2018, p.118).

²¹⁶ Para um debate sobre o vácuo conceitual de estabilização e estabilidade nos termos do humanitarismo onusiano, consultar NAPOLEÃO, KALIL, 2015. Sobre a genealogia de “estabilização” nesta área, consultar MAC GINTY, 2012.

o controle da violência aberta seria um marco para a garantia da proteção física dos indivíduos –, uma vez que o foco central seria a contenção dos grupos armados envolvidos. O contragolpe deste encaminhamento é a prevalência dos setores militares nas operações, diminuindo o alcance das iniciativas civis e ampliando ainda mais as lentes securitárias seus vetores:

[...] o conceito de estabilização normaliza ainda mais o papel das forças armadas e das agências de segurança alinhadas no *peacebuilding*. [...] estabilização é sobre aproveitar o conhecimento civil e militar e institucionalizar as relações de trabalho entre os dois setores. Isso não é para impugnar o setor militar. [...] No entanto, o principal papel dos militares é combater. Eles são treinados, equipados e condicionados para operar através de uma lente de segurança. A inclusão rotineira e institucionalizada das forças armadas em operações de apoio à paz coloca em risco noções amplas de paz, baseadas no cumprimento do potencial humano, expressões imaginativas e criativas de desejos políticos e culturais. [...] (MAC GINTY, 2012, p. 27, tradução nossa²¹⁷).

Assim, o oxímoro central do humanitarismo protetivo nos últimos anos é a própria condução militar, derivada do processo de robustecimento da força, justificada moralmente pelo cumprimento de medidas protetivas. O flanco da estabilização em si mereceria um esforço analítico que não coube neste trabalho, entretanto a sua presença nas autorizações do CSNU – recentemente ampliada (NAPOLEÃO, KALIL, 2015) –, faz parte do cartograma aqui montado sobre os eixos centrais de transformação deste setor apontando a ocorrência atual deste processo. O recurso da estabilização como encaminhado durante o mandato de Ban Ki-Moon indicou para um caminho reducionista na lapidação da proteção, ao mesmo tempo em que instituiu diretrizes sobre a primazia do caráter protetivo. Isto indica não uma antinomia irreparável, mas o encontro interseccional da preocupação sobre o vetor securitário do engajamento internacional.

Esta perspectiva se apresenta como o “caminho possível” para a conduta da Organização, em um contexto de crise institucional e financeira profunda²¹⁸. A menção alegórica de Guterres sobre os “penduricalhos” nos mandados das operações de paz

²¹⁷ No original: “[...] *the concept of stabilization further normalizes the role of the military and aligned security agencies into peacebuilding. [...] stabilization is about harnessing civilian and military know-how, and institutionalizing the working relationships between the two sectors. This is not to impugn the military sector. [...] Yet, the principal role of militaries is to fight. They are trained, equipped and conditioned to operate through a security lens. The routine and institutionalized inclusion of the military in peace-support operations endangers expansive notions of peace that are based on the fulfilment of human potential, imaginative and creative expressions of political and cultural desires.[...]*” (MAC GINTY, 2012, p. 27).

²¹⁸ Como apontado no capítulo 4, seção 4.3, deste trabalho.

e a proposta de encaminhar ativos de menor custo para a resolução de conflitos comprova a crise no modelo multidimensional. Isto impõe ao léxico protetivo um momento crucial para sua definição: a cristalização de um entendimento restrito sobre a proteção física consolidará a prevalência militar e limitará as perspectivas de resultados amplos sobre o aparato institucional político liderado pelas Nações Unidas. Esta interpretação pode indicar um aprofundamento da pulverização de ações sobre a reconstrução política, encaminhadas ainda mais para o campo tático e tecnicista, fragilizando suas já vulneráveis estruturas. Ao mesmo tempo, o privilégio de ações altamente militarizadas compromete a possibilidade financeira e implica em um perfil largamente intrusivo, dependente das tropas nacionais disponibilizadas por cada Estado e franqueadas sob o signo do combate a grupos armados²¹⁹ – tópico bastante controverso na comunidade internacional.

Assim, o caráter emancipatório, participativo, de um eventual direito à governança democrática parece se distanciar da factibilidade e ganha uma substituição securitária sobre o controle da violência. A consolidação da imperatividade democrática foi subvertida pelo impasse institucional sobre a definição minimamente consensual de um modelo concreto e pela escassez de recursos materiais para a implementação de estruturas. Ainda que houvesse as condições para realização das atuações sem esses dois empecilhos, a própria discussão sobre a alçada das Nações Unidas para a prática de *statebuilding* (BHUTA, 2008) já travaria avanços no sentido da obrigatoriedade do regime democrático. Neste sentido, os três fundamentos do “direito à governança democrática” – autodeterminação, constrição dos Estados pelo regime internacional de direitos humanos, e direito a eleições livres (FRANCK, 1992) – permaneceram pulverizados na ação onusiana, sem formar a síntese para sua consolidação vinculante e costumeira.

É importante reiterar que mesmo com a redução das noções protetivas a narrativa sobre a legitimidade do dever de proteger não é abandonada, mas sim ajustada à lógica bélica. O engajamento passa a performar restrito à contingência militar, porém arguido sobre a imperatividade moral do envolvimento internacional para proteger civis e interromper violações massivas de direitos humanos. Esta justificativa não significa afirmar a realização fática da proteção de direitos; casos de abusos do operativo

²¹⁹ Para um debate sobre a proximidade entre a estabilização e as noções de contra insurgência em operações de paz, consultar PAULA, 2020.

de missões de paz são amplamente reportados desde os anos 1990 e tratados pela ONU como desvios pontuais (SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015a). A percepção excepcionalista da reprodução da violência por parte das tropas internacional blindada o discurso sobre a moralidade da proteção internacional; sem reconhecer problemas concretos do envolvimento obrigatório de contingentes militares para o estabelecimento de alguma ordem em qualquer território (MAC GIINTY, 2012).

O que fica em tela é a síntese retórica sobre a proteção dos indivíduos, apoiada por interpretações amplas de segurança e atuação internacional para promoção e monitoramento de direitos humanos, vinculada a uma lógica circular sobre o processo estabilizador de conflitos. Este cenário desenrolou-se em respostas imediatas a emergências bélicas, como gatilho fundamental para o acionamento da estrutura de manutenção e consolidação da paz do sistema ONU. Assim, a lógica da proteção contingente abriu caminho para a entrada de setores adjacentes, como a reconstrução política, sob perspectivas de promessas em longo prazo para a estabilidade da violência.

No eixo da construção democrática, os limites da capacidade institucional são flagrantes tanto sobre os consensos políticos internacionais do tema, quanto sobre a condução de processos eleitorais e configuração de sistemas de Estado. Mesmo arguida pela função protetiva na narrativa das operações de paz multidimensionais, o engajamento das Nações Unidas pautou-se por elementos supostamente contidos no nível operacional, esquivando do escrutínio político sobre a definição de modelos democráticos.

Nesta lógica, a legitimidade do humanitarismo multidimensional gira ao redor de dois ponteiros vinculados ao campo substantivo e procedimental: a proteção e a estabilidade. O primeiro indica a consolidação do dever moral imbuído nas retóricas onusianas, o segundo retoma a primazia do objetivo securitário central do CSNU enquanto a estabilidade internacional dos conflitos. O intercâmbio deste binômio é fundamentalmente ligado ao senso de autoridade do Conselho como órgão detentor da legitimidade para a autorização intervencionista, e remete à precedência das Nações Unidas enquanto instituição guardiã dos pilares da comunidade internacional na conformação de poder estabelecida no pós-Segunda Guerra.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O humanitarismo da Organização das Nações Unidas passou por contundentes mudanças normativas fundamentadas na incorporação de uma narrativa de tutela e proteção internacional às pessoas, no contexto de transformações da governança global a partir dos anos 1990. Este processo foi embalado pelo alargamento do universo de segurança internacional que enfocou os conflitos armados no seio da globalização, que infligiam majoritariamente civis, conceituados como “novas guerras” (KALDOR, 2012). Assim, a retórica cosmopolita da proteção e emancipação humana foi congregada em práticas de segurança para cessar as beligerâncias, produzindo culturas globais de segurança imbricadas no cenário de promoção da paz liberal (KALDOR, 2018). Esta trajetória do campo das intervenções humanitárias compreende reinterpretções de postulados centrais do sistema de governança acordado no pós-Segunda Guerra Mundial. Isto, porque a formulação dos princípios de incursão e reconstrução que foram consolidados nas últimas décadas dentro do arcabouço da Organização das Nações Unidas (ONU) impulsionaram mudanças nas condições principiológicas da prerrogativa de soberania estatal, nas matérias de segurança internacional e na atuação internacional na promoção de direitos humanos (BENHABIB, 2006).

Este movimento permitiu a construção de uma retórica de responsabilidade entremeadada entre a soberania estatal e a comunidade internacional que culminou na concepção do princípio de Responsabilidade de Proteger (*R2P*), invocando a construção de uma autoridade global (ORFORD, 2011). Este desenvolvimento atrelou as perspectivas de legitimidade do sistema de segurança coletiva – concentrado na figura do Conselho de Segurança – à sua capacidade de cumprir com a eficácia de objetivos de proteção arguidos como um conjunto de princípios próprio da governança global contemporânea. Este rol axiológico pode ser francamente ligado à vertente jurídica do cosmopolitismo contemporâneo, por sua defesa do adensamento universalizante de mecanismos de proteção internacional (BENHABIB, 2008) atrelados à moralidade dos indivíduos. Neste quadro analítico, a monta histórica do papel da proteção à dignidade humana na institucionalidade das Nações Unidas cumpre o valioso papel de indicar a ampliação da aquiescência normativa sobre a primazia de direitos humanos em âmbito global. É preciso destacar, no entanto, que a afirmação sobre a função galvanizadora dos direitos humanos como componente moral da governança não implica na

ideia de que estas garantias são concretizadas para os sujeitos, mas sim que sua contumaz edificação ideacional foi capaz de arregimentar narrativas e ações moduladoras na concertação sobre a legitimidade do humanitarismo.

No bojo das novas guerras, as interpretações sobre novos significados internacionais para a segurança – considerando as condições estruturais de vida das pessoas (KRAUSE, 2014) – estreou a noção de “segurança humana”, alçando a primazia das pessoas ao *core* do sistema onusiano (ROZNAI, 2014). O redirecionamento do objeto referente da paz e segurança internacional para os indivíduos e suas comunidades compõe a guinada humanitária por alicerçar a preocupação protetiva no cerne securitário de autoridade global, empossando o Conselho de Segurança de suas decisões.

Neste mesmo sentido, a inauguração de instrumentos para proteção de civis dentro das práticas do humanitarismo reforçou a ideia sobre uma teleologia protetiva, e justificou o robustecimento do uso da força em incursões humanitárias. O componente protetivo constitui, assim, um *topoi* corrente no engajamento da Organização: a plasticidade das reinterpretações destes três conceitos permite a inclusão de componentes de variadas ordens, com diversos objetivos, aliados à narrativa de universalização da teleologia protetiva. O nível de amplitude destas práticas securitárias propiciou narrativas moralizantes e promessas ambiciosas sobre o logro de resultados das intervenções. Com efeito, o avanço destas leituras sobre os instrumentos tradicionalistas da soberania territorial revela a disputa de princípios no campo normativo da legitimidade internacional, arregimentando seu conteúdo substantivo e procedimental.

Neste tom, a reinvenção do humanitarismo das Nações Unidas com a prerrogativa de cumprir com a missão protetiva e executar um espectro largo de funções operativas – desde o monitoramento de áreas protegidas até o auxílio para escrita constitucional (KENKEL, 2013; PARIS, SISK, 2009) – inaugurou a moldura estruturante das disputas normativas e dos ajustes institucionais. A inclusão de balizas liberalizantes neste novo humanitarismo (DUFFILED, 2001) engessou a capacidade das atividades no período de intervenção em articular alternativas de autonomia local (RICHMOND, 2014) e teve sua urgência voltada para a função primária das operações de paz: a contenção estrita da violência em larga escala. O descompasso entre o anúncio de expectativas dos resultados das missões e a concretude da sustentação

destes processos frustrou a ampliação de debates sobre formas de condução dos objetivos de reconstrução, sem propor novos consensos sobre a definição de regimes políticos, tampouco ensejou novos entendimentos quanto à multiplicidade de constituição dos Estados.

O flanco do humanitarismo que ensaiou certo avanço no debate internacional versou sobre o dever da comunidade internacional em proteger pessoas de violações massivas de direitos humanos, em remissão direta à perpetração de violência aberta. Nesta linha, a formulação do princípio de Responsabilidade de Proteger (*R2P*) preconiza as ações emergentes, com objetivo de contingenciar violações de limites bem determinados no direito internacional, como o genocídio. Embora seus mecanismos intervenientes contenham prescrições sobre a função da reconstrução – na moldura noventista com a tipologia do *peacebuilding* e na *R2P* sob o signo da responsabilidade de reconstruir – esta agenda foi subordinada à lógica militar, seja pela urgência de cessação da violência ou pela dificuldade concreta de realizar objetivos de reestabelecimento político em curtos intervalos de tempo. Ainda assim, a subversão da inviolabilidade da soberania territorial em prol da proteção de direitos humanos, via instrumentos militares, não pode ser entendida como aquiescida no escopo de normas internacionais. O fenecimento da *R2P* nos anos 2010, questionada no cerne de sua legitimidade, pela percepção de instrumentalização por parte de potências ocidentais hegemônicas – nomeadamente EUA, França e Reino Unido – após a intervenção na Líbia em 2011, jubila um processo de avanço parcimonioso da preconização dos indivíduos enquanto objetos da proteção internacional, em detrimento dos Estados.

Apesar deste reposicionamento de prioridade protetiva aqui arguido, é preciso ponderar que a inclusão do privilégio à condição das pessoas na segurança internacional não foi defendido como ruptura do molde de governança centralizado na autoridade do CSNU. Ao contrário, a inclusão dos indivíduos na linha de frente da atuação internacional foi construída no interior das Nações Unidas como um desenvolvimento moral de princípios acordados pela malha de direitos humanos, parte da própria gênese da governança onusiana. A retomada constante da conformidade das propostas de intervenção à Carta de São Francisco como o documento constitucional da comunidade internacional é o elemento retroalimentador da retórica moral do uso legítimo da força (KENNEDY, 2004).

No contexto de legitimação substantiva e procedimental da moralidade constitucionalista no regime das Nações Unidas, o recurso protetivo abriu espaço para a inclusão de componentes variados da prática internacional, sob a lógica de encontrar elementos sociopolíticos e econômicos nas causas profundas dos conflitos. É deste modo que a primazia do modelo democrático – associado a medidas econômicas liberalizantes – foi engajado no molde multidimensional das incursões humanitárias. Foram, então, consolidados nexos entre noções de proteção e estabilização, e entre a reconstrução e a prevenção, que se apoiam em duas conexões centrais: i) a suposta capacidade de acomodação de disputas sociais pelo funcionamento processual da democracia; ii) a consideração material de que o funcionamento do regime realiza direitos fundamentais. Entretanto, é inviável atestar a veracidade e obter consenso sobre essas premissas no conjunto da comunidade internacional. Desta forma, o que é notável no engajamento da ONU nas últimas três décadas não é a imposição do procedimento democrático nas localidades em pós-conflito, mas a permanência do tópico através das crises de legitimidade do humanitarismo.

Por este motivo, a busca pelos entendimentos institucionais caracterizadores da democracia, em meio a definições pulverizadas, é fundamental para a compreensão de como o pilar da reconstrução política foi incorporado nas práticas securitárias e de sua permanência neste período lastreado em um diálogo com a axiologia protetiva e a operacionalização estabilizadora das missões de paz. Aqui foram usadas resoluções do CSNU e documentos do Secretariado, a fim de sistematizar características dos postulados de reconstrução e o uso de expressões referentes a este campo, fundamentadas no eixo decisório das incursões. Entrevistas semiestruturadas foram usadas para identificar tendências permanentes deste eixo no contexto recente de reforma institucional. No processo de manejo das fontes primárias documentais, foram identificadas três chaves edificadoras das atividades de reconstrução política: i) formulação de instituições governamentais, com vistas à responsividade popular, especialmente os setores de justiça; ii) promoção dos direitos humanos; iii) e realização formal de eleições nomeadas livres e justas. Esta estrutura reflete tanto o reforço da axiologia protetiva, quanto a restrição das perspectivas das ações internacionais, ao envernizar o empenho de construção das instituições nacionais com argumentos tecnocráticos para levar a cabo processos eleitorais e diretrizes de instituições estatais.

O que se destaca desta trajetória é a paridade entre o aprofundamento de um pragmatismo por parte do corpo burocrático, como forma de aplicar os itens democráticos alijados da disputa política sobre seus significados, e o alargamento do senso protetivo para justificativa moral das práticas humanitárias. Esta tensão é mais do que um paroxismo do *ethos* onusiano, ela expõe a natureza dialógica de seus vetores narrativos contidos na realidade dos fatos; isto é, a amplitude da retórica protetiva como razão de ser da Organização é essencial para a realização de atividades em campo que, ainda que limitadas, veiculem algum tipo de avanço estruturante da reconstrução pós-conflito.

Nesta linha, a síntese deste atribulado histórico é a conceituação do humanitarismo protetivo explicado como a convergência da narrativa moral protetora às novas lentes securitárias do pós-Guerra Fria, marcadas pela atenção aos indivíduos, propiciando condições para a implementação de expedientes galvanizadores do discurso cosmopolita de proteção e com restritas capacidades políticas e materiais. Isto é evidenciado na revisão dos debates sobre um possível soerguimento da imperatividade do direito à governança democrática (FRANCK, 1992) quase 30 anos depois, percebendo que o otimismo histórico do início dos anos 1990 arrefeceu em instrumentos de natureza pragmática, impostos pelas fraturas de legitimidade da própria conformação internacional. Assim, o resultado da jornada de transformação do humanitarismo é a consolidação do binômio proteção/estabilização, marcado por sua natureza militar (MAC GINTY, 2012), reforçando seus componentes substantivo e procedimental da legitimação internacional.

Posto isto, o trabalho aqui apresentado teve natureza mapeadora no sentido de fornecer coordenadas para o balizamento das iniciativas sobre democracia na construção de Estados patrocinados pelas Nações Unidas. A partir da análise da trajetória normativa da institucionalização de expedientes de intervenção, é possível concluir que esta estrutura se encontra atualmente em um entrave não apenas executório, mas também do “dever ser” dos instrumentos de engajamento do humanitarismo multidimensional, colocando em risco a percepção de legitimidade da narrativa protetiva.

REFERÊNCIAS

- ADAMSON, Fiona B. Spaces of Global Security: beyond methodological nationalism. *Journal of Global Security Studies*, v.1, n.1, 2016. pp. 19-35.
- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- AMARAL Júnior, Alberto do. *O Direito de Intervenção Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- ANNAN, Kofi; MOUSAVIZADEH, Nader. *Interventions: a life in war and Peace*. Nova York: The Penguin Press, 2012.
- ARENDDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- ÀVILA, Flávia de; ROCHA, Vinícius A de C. 'Intervenção Humanitária'. In: SAINT-PIERRE, H.; VITELLI, M. *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70. 2011.
- BARNETT, Michael et al. Peacebuilding: what is in a name? *Global Governance*, v.13, 2007, pp.35-58.
- BARNETT, Michael; ZÜRCHER, Christoph. 'The peacebuilder's contract: how external statebuilding reinforces weak statehood'. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy D. *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of post-war peace operations*. Oxford: Routledge. 2009.
- BASARAN, Halil R. Identifying the Responsibility to Protect. *Fletcher F. World Aff.*, v. 38, 2014.
- BELLAMY, Alex J. International Responses to Human Protection Crises: Responsibility to Protect and the Emerging Protection Regime. *RCCS Annual Review. A selection from the Portuguese journal Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 7. 2015.
- BELLAMY, Alex J. Libya and the Responsibility to Protect: the exception and the norm. *Ethics & International Affairs* v.25, n.3. 2011. pp 263-269.
- BELLAMY, Alex J. Protecting responsibility: the Security Council and the Use of Force for Human Protection Purposes. In CHARLESWORTH, H.; FARRALL, J. (eds). *Strengthening the Rule of Law through the United Nations Security Council*. Londres: Routledge, 2016. pp. 270-284.
- BENHABIB, Seyla. *Another cosmopolitanism*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- BENHABIB, Seyla. Cosmopolitanism and Democracy: Affinities and Tensions. *The Hedgehog Review*, v. 11, 2009. pp. 30-62.

BENHABIB, Seyla. *Reclaiming universalism: negotiating republican self-determination and cosmopolitan norms*. TANNER LECTURES ON HUMAN VALUES, 2004.

BENHABIB, Seyla. The legitimacy of human rights. *Daedalus*, v. 137, n. 3, 2008. pp. 94-104.

BENNER, Thorsten. O Brasil como empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. *Política Externa*, v.21, n.4, 2013. pp. 35-46.

BHUTA, Nehal. Against statebuilding. *Constellations*, v.15, n.4. 2008. p. 517-542.

BIGATÃO, Juliana de P. *Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas (2000-2010)*. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, 2015.

BORGES, Marisa. *Citizenship and post-armed conflict statebuilding: re-engaging with power and politics in spaces of intervention*. 2013. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Faculdade de Economia de Coimbra, Coimbra 2013.

BOROWIAK, Craig. Disorienting Cosmopolitanism: democratic accountability and the politics of disruption. *Constellations*, v. 20, n. 3. 2013. pp. 372-387.

BOUTROS-GHALI, Boutros. Democracy: a newly recognized imperative. *Global Governance*, v. 1, n. 1, 1995. pp. 3-11

BRAITHWAITE, John et al. *Healing a fractured transition to democracy in COOKSON, Michael et al. Anomie and violence: Non-truth and reconciliation in Indonesian peacebuilding*. ANU Press, 2010.

BRAITHWAITH, John et al. Restorative Justice: Lessons from Libya. *Restorative Justice: An International Journal*, special edition. 2014.

BYERS, Michael; CHESTERMAN, Simon. ‘“You, the People”’: pro-democratic intervention in international law’. In: FOX, G.; ROTH, B. (eds.) *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. pp. 259-292.

CHARLESWORTH, Hilary; FARRALL, Jeremy. ‘Regulating Rule of Law through the Security Council’. In CHARLESWORTH, H.; FARRALL, J. *Strengthening the Rule of Law through the United Nations Security Council*. Londres: Routledge. 2016, pp. 1-10.

CHARLESWORTH, Hilary. Law after war. *Melb. J. Int'l L.*, v. 8, 2007

CHESTERMAN, Simon. An international rule of law?. *The American Journal of Comparative Law*, v. 56, n. 2, 2008, p. 331-362.

CHESTERMAN, Simon. ‘I’ll Take Manhattan’: The International Rule of Law and the United Nations Security Council. *Hague Journal on the Rule of Law*, v. 1, n. 1, 2009. pp. 67-73.

CHINKIN, Christine, KALDOR, Mary. *International Law and New Wars*. Cambridge: Cambridge University Press. 2017.

CLARK, Ian. *International legitimacy and World Society*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

CLARK, Ian. *Legitimacy in international society*. Oxford: Oxford University Press on Demand, 2005.

CLAUSEWITZ, C. V. *Da guerra*. 1984. Tradução: Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. Disponível em < <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf> >. Acesso em: 10 de abril de 2018.

CRAWFORD, James. 'Democracy and the body of international law'. In: FOX, G.; ROTH, B. (eds.) *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. pp.91-122.

COHEN, Jean L. A Global State of Emergency of the Further Constitutionalization of International Law: a pluralist approach. *Constellations*, v.15, n. 4, 2008. pp. 456-484.

COHEN, Jean L. *Globalization and sovereignty: Rethinking legality, legitimacy, and constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

COHEN, Jean L. Sovereignty equality vs. Imperial right: the battle over the 'New World Order'. *Constellations*, v.13, n.4, 2006. pp. 485-505.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 11ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. *Red Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18 n. 53, 2003.

CRUZ, Sebastião V. e. *Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história*. São Paulo: Unesp. 2004.

D'ASPREMONT, Jean. The rise and fall of democratic governance in international law: a reply to Susan Marks. *The European Journal of International Law*, v.22, n.2. 2011. pp.549-570.

DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DEMBINSKI, Matthias, REINOLD, Theresa. Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives. *Peace Research Institute Frankfurt*, 2011.

DENG, Francis M. From 'Sovereignty as Responsibility' to the 'Responsibility to Protect'. *Global Responsibility to Protect*, v. 2, n. 4, 2010. pp. 353-370.

DOYLE, Michael. Three Pillars of the Liberal Peace. *American Political Science Review*, v.99, n.3. 2005. pp. 463-466

DUFFIELD, Mark. *Global Governance and New Wars: merging security and development*. London, New York: Zed Books. 2001.

EVANS, Gareth. From humanitarian interventions to responsibility to protect. *Winconsin International Law Journal*, v. 24, n. 03, 2006. pp. 703 – 722.

EVANS, Gareth. Russia, Georgia and the Responsibility to Protect. *Amsterdam Law Forum*, v.1, n.2, 2012. pp. 25-28.

FAGANELLO, Priscila L. F. *Operações de manutenção da paz da ONU : de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz*. Brasília : FUNAG, 2013.

FALK, Richard. 'Legality and legitimacy: necessities and problematics of exceptionalism'. In: FALK, R.; JUERGENSMEYER, M.; POPOVSKI, V. (Ed.). *Legality and legitimacy in global affairs*. New York: OUP USA, 2012. pp. 3-43.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio. *Introdução ao estudo do Direito*. São Paulo: Atlas. 2003.

FIOTT, Daniel; KOOPS, Joachim (eds.). *The Responsibility to Protect and the Third Pillar: legitimacy and operationalization*. New York: Palgrave Macmillan. 2015.

FLOYD, Rita. Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: conceptualizing human security as a securitizing move. *Human Security Journal*, v.5, 2007. pp. 38-49.

FOX, Gregory H.; ROTH, Brad R. (eds.) *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 2000

FOX, Gregory H. Democracy, Right to, International Protection. *Wayne State University Law School Research Paper*, n. 07-22, 2007.

FRANCK, Thomas M. 'Legitimacy and the democratic entitlement'. In: FOX, G.; ROTH, B. (eds.) *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. pp.25-47.

FRANCK, Thomas M. The Emerging Right to Democratic Governance. *American Journal of International Law*, v.86, n.1. 1992. pp. 46-91.

GALTUNG, Johan. Violence, Peace, Peace Research. *Journal of Peace Research*, 1969. pp. 167-191.

GARCÉS, Clicerio C. *El Estado Democrático Postnacional: dimensiones actuales del principio de soberanía y ciudadanía*. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2013.

GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. *Cien Años de Soledad*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial. 2017.

GARWOOD-GOWERS, Andrew. China's "Responsible Protection" Concept: reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes. *Asian Journal of International Law*, v.6. 2016. pp. 89-118.

GORDON, Stuart. The Protection of Civilians: an evolving paradigm?. *Stability: International Journal of Security and Development*. v.2, n.2. 2013. pp. 1-16.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Litera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. 'Kant's Idea of Perpetual Peace: at two hundred year's historical remove'. *The inclusion of the other; studies in political theory*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1998.

HEATHCOTE, Gina. 'Robust peacekeeping, gender and the protection of civilians. In CHARLESWORTH, H.; FARRALL, J. *Strengthening the Rule of Law through the United Nations Security Council*. Londres: Routledge. 2016, pp. 150-163.

HEGRE, Havard. Democracy and armed conflict. *Journal of Peace Research*, v. 51, n. 2.2014. pp. 159 – 172

HELD, David. *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 1997.

HELD, David. Law of States, Law of Peoples. *Legal Theory*, v.8, issue 1. 2002. pp. 1-44.

HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 2007.

HOBBSAWN, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX:1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOSMER, Stephen. *The conflict over Kosovo: why Milosevic decided to settle when he did*. Santa Monica: Rand Corporation. 2001

HULTMAN, Lisa. UN peace operations and protection of civilians: cheap talk or norm implementation?. *Journal of Peace Research*, v.50, n.1. 2012. pp. 59-73.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

HURRELL, Andrew. Legitimacy and the use of force: can the circle be squared?. *Review of International Studies*, v.31. 2005. pp. 15-32.

ICISS. *The Responsibility to Protect*. Canadá: International Development Research Center. 2001.

IMERMAN, Dane. Contested legitimacy and institutional change: unpacking the dynamics of institutional legitimacy. *International Studies Review*, vix039. 2017. pp. 1 – 27.

JUBILUT, Liliana L. A "responsabilidade de proteger" é uma mudança real para as intervenções humanitárias?. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v.2, 2008. pp. 409-449.

JUBILUT, Liliana L. *Não intervenção e Legitimidade Internacional*. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

KAHLER, Miles. Legitimacy, humanitarian intervention, and international institutions. *Politics, Philosophy & Economics*, v.10, n.1. 2010. pp. 20-45.

KALDOR, Mary. 'A decade of Humanitarian Intervention: The Role of Global Civil Society'. In: ANHEIER, H.; GLASIUS, M.; KALDOR, M. (ed). *Global Civil Society 2001*. Oxford: Oxford University Press, 2001. pp. 109-143.

KALDOR, Mary. *Global Civil Society: an answer to war*. Cambridge: Polity Press. 2013

KALDOR, Mary. *Global Security Cultures*. Cambridge: Polity Press. 2018

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: organised violence in a global era*. 3rd ed. Cambridge: Polity Press. 2012.

KENKEL, Kai Michael, MARTINS, Marcelle Trote. Emerging powers and the notion of international responsibility: moral duty or shifting goalpost? *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n.1.2016. p. e0003.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, 2013, pp. 122-143.

KENNEDY, David. *The Dark Sides of Virtue: reassessing international humanitarianism*. Princeton: Princeton University Press. 2004.

KENNEDY, David. The mystery of global governance. *Ohio NUL Rev.*, v. 34, 2008.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press. 1999.

KRAUSE, Keith. 'Critical perspectives on human security'. In: MARTIN, Mary. OWEN, Taylor (ed.). *Routledge Handbook of Human Security*. London: Routledge, 2014. pp. 76-93.

KRYGIER, Martin. 'The Security Council and the rule of law: some conceptual reflections'. In: CHARLESWORTH, H.; FARRALL, J. *Strengthening the Rule of Law through the United Nations Security Council*. Londres: Routledge. 2016, pp. 13-26.

KOSKENNIEMI, Martti. A política do Direito Internacional: 20 anos depois. *Revista de Direito Internacional*, v.15, n.1. 2018. pp.30-40.

KOSKENNIEMI, Martti. Legal Cosmopolitanism: Tom Franck's Messianic World. *NYUJ Int'l L. & Pol.*, v. 35, 2003. pp. 471-486.

KOSKENNIEMI, Martti. 'The Lady Doth Protest Too Much' Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law. *The Modern Law Review*, v.65, n.2. 2002. pp. 159-175.

KOSKENNIEMI, Martti. *The politics of International Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2011.

KUHRT, Natasha. 'Russia, the Responsibility to Protect, and Intervention'. In FIOTT, Daniel; KOOPS, Joachim. *The Responsibility to Protect and the Third Pillar: legitimacy and operationalization*. New York: Palgrave Macmillan. 2015. pp. 97-114

LAFER, Celso. *A reconstrução histórica dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento da Hanna Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LINDGREN ALVES, José A. O Contrário dos Direitos Humanos. *Lua Nova*, s/v, n.55-56, 2002. pp. 105-132.

LOPES, Dawisson B. *A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006)*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 01, 2007. p. 47-65.

MACFARLANE, S. Neil; KHONG, Yuen Foong. *Human security and the UN: A critical history*. Bloomington: Indiana University Press, 2006.

MAC GINTY, Roger. Against Stabilization. *Stability: International Journal of Security and Development*, v.1, n.1, 2012. pp.20-30.

MAC GINTY, Roger. Hybrid Peace: the Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*, v.41, n.4, 2010. pp. 391-412.

MAGEN, Amichai. The Democratic Entitlement in an Era of Democratic Recession. *Cambridge International Law Journal*, v. 4, n. 2, 2015, pp. 368-387.

MARKS, Susan. International law, democracy, and the end of history. In: FOX, G.; ROTH, B. (eds.) *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. pp. 532-566.

MARKS, Susan. *The riddle of all constitutions: International Law, democracy, and the critique of ideology*. Oxford: Oxford University Press on Demand, 2003.

MARKS, Susan. What has become of the emerging right to democratic governance?. *European Journal of International Law*, v. 22, n. 2, 2011. pp. 507-524.

MARTIN, Mary. OWEN, Taylor (ed.). *Routledge Handbook of Human Security*. London: Routledge, 2014.

MATIJASCIC, Vanessa B. 'Peacebuilding e as Nações Unidas'. In MATIJASCIC, V. (org.) *Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas: reflexões e debates*. São Paulo: Editora Unesp, 2014. pp.41-70.

MODIRZADEH, Naz K. Folk International Law: 9/11 Lawyering and the Transformation of the Law of Armed Conflict to Human Rights Policy and Human Rights Law to War Governance. *Harvard National Security Journal*, v.5, 2014. pp. 225 – 304.

MÜNKLER, H. *Viejas y Nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. México: Siglo XXI, 2005.

MURPHY, Sean D. 'Democratic legitimacy and the recognition of the States and governments'. In: FOX, G.; ROTH, B. (eds.) *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. pp. 123-154.

NASSER, Salem H. Desenvolvimento, costume internacional e soft law. *Direito Internacional e Desenvolvimento*, v. 1, 2005. p. 201-218.

NAPOLEÃO, Thomaz A. M.; KALIL, Mariana A. Stabilization as the securitization of Peacebuilding? The experience of Brazil and MINUSTAH in Haiti. *Brasiliana-Journal for Brazilian Studies*, v. 3, n. 2. 2015. pp. 87-112.

NATARAJAN, Usha. 'Accounting for the absence of the rule of law: history, culture and causality. In CHARLESWORTH, H.; FARRALL, J. *Strengthening the Rule of Law through the United Nations Security Council*. Londres: Routledge. 2016, pp. 43-57.

NOROOZ, Erfan. Responsibility to Protect and its applicability in Libya and Syria. *ICL Journal*, v. 9, n. 3, 2015. p. 1-50.

NOUWEN, Sarah. *The ICC's Intervention in Uganda: Which Rule of Law Does it Promote?*. Rule of Law Dynamics (Cambridge University Press, New York, 2012), v. 278, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta de São Francisco*. São Francisco, CA, EUA. 1945

ORFORD, Anne. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press. 2011.

ORFORD, Anne. Moral internationalism and the Responsibility to Protect. *European Journal of International Law*, v. 24, n.1, 2013. pp. 83-108.

ORFORD, Anne. *Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

OWEN, Taylor. 'Human Security Thresholds'. In: MARTIN, Mary. OWEN, Taylor (ed.). *Routledge Handbook of Human Security*. London: Routledge, 2014. pp. 58-64.

PADRÓS, Enrique S. Kosovo, a desintegração do mosaico iugoslavo. *Revistas eletrônicas FEE*, v.27, n.2, 1999. pp. 137-150.

PARIS, Roland. *Does liberal peace have a future?* In: NEWMAN, E., PARIS, R. RICHMOND O. (ed.) PARIS, Roland. *New perspectives on liberal peacebuilding*. New York: United Nations University Press, 2009, p.97-111.

PARIS, Roland; SISK, Timothy D. *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. New York: Routledge, 2009.

PAULA, Leonardo Dias de *Solidariedade E Violência : Um Estudo Da Participação De Militares Brasileiros Na Missão Das Nações Unidas Para a Estabilização Do Haiti*. 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, 2020.

PEREIRA, Agio. *The Challenges of Nation-State building*. In INGRAM, Sue et al. *A new era? Timor-Leste after UN*. ANU Press. 2015.

PIPPAN, Christian. International law, domestic political orders, and the 'democratic imperative': has democracy finally emerged as a global legal entitlement?. No 02/10, *Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice*, New York University School of Law, 2010

RAO, Neomi. The choice to protect: rethinking responsibility for humanitarian intervention. *Columbia Human Right Law Review*, vol.44, n. 3. Summer, 2013. pp. 697-751.

REIS, Rossana Rocha. O lugar da democracia: a sociedade civil global e a questão da cidadania cosmopolita. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 30, n. 2, 2006. pp. 15-32

RIBEIRO, Raíssa P. da R. *Intervenção humanitária e a doutrina da Responsabilidade de Proteger*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Público e Europeu) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015.

RICHMOND, Oliver P. *Failed Statebuilding: Intervention and the dynamics of peace formation*. Yale University Press, 2014.

RICHMOND, Oliver P. 'A genealogy of peace and conflict theory'. In: RICHMOND, O. (ed.). *Palgrave Advances in Peacebuilding: critical developments and approaches*. New York: Palgrave Macmillan, 2010. pp. 14-39.

ROTHSCHILD, Emma. What is Security?, *Dædalus*, v.124, n.3, pp.53-98, 1995.

ROZNAI, Yaniv. Insecurity of Human Security. *Wisconsin International Law Journal*, v.32, n.1. pp. 95-142, 2014.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" ou "segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologias'. In: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Hector Luis. *Paz e Guerra: defesa e segurança entre as nações*. São Paulo: Unesp. 2013. pp. 11-38

SAMUELS, Kirsti. 'Postwar Constitution Building: opportunities and challenges'. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy D. *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of post-war peace operations*. Oxford: Routledge. 2009. pp.173-195.

SAMUELS, Kirsti. Rule of law Reform in Post-Conflict Countries – Operational Initiatives and Lessons Learnt. *Social Development Papers – Conflict Prevention and Reconstruction*. Paper n. 37. 2006

SAUL, Matthew. The Search for an International Legal Concept of Democracy: Lessons from the Post-Conflict Reconstruction of Sierra Leone. *Melbourne J Intl L*, v. 13. 2012.

SCHABAS, William A. *Genocide in International Law: the crime of crimes*. Cambridge: Cambridge University Press. 2009;

SEAMAN, Kate. *UN-Tied Nations: the United Nations, Peacekeeping and Global Governance*. Surrey: Ashgate Publishing. 2014.

SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/51/761, *An Agenda for Democratization*. Report of the Secretary-General on the fifty-first session of the General Assembly under agenda item 41, "Support by the United Nations system of the efforts of governments to promote and consolidate new or restored democracies". 20 December 1996.

SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/47/277-S/24111, *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. Report of the Secretary-General pursuant adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, 17 June 1992.

SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2004

SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *A vital and enduring commitment: implementing Responsibility to Protect*. Report of the Secretary-General, follow-up on the outcome of the Millennium Summit. 2015.

SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/70/95. Painel de Alto Nível em Operações de Paz. 2015a.

SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, S/1999/957. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in armed conflict*. 1999

SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/55/305. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. 2000.

SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/50/60 – S/1995/1. *Suplemento à Agenda para a Paz*. Documento de manifestação de posição do Secretário Geral por ocasião do Quinquagésimo Aniversário das Nações Unidas. 1995.

SECRETARIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. 2008. SECURITY COUNCIL REPORT. Is Christmas Really Over? Improving the Mandating of Peace Operations. s/v, n.1, 2019.

SIMMA, Bruno; PULKOWSKI, Dirk. Of planets and the Universe: self-contained regimes in international law. *European Journal of International Law*, v.17, n.3. 2006. pp. 483-529.

SLAUGHTER, Anne-Marie. 'Government networks: the heart of the liberal democratic order'. In: FOX, G.; ROTH, B. (eds.) *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 2000. pp.199-129.

SOARES, Guido F. Silva. Legitimidade de uma guerra preventiva, em pleno 2003?. *Política Externa*, v.12, n.1. 2003. pp. 05-30

STUENKEL, Oliver. 2016. Brazil and Responsibility to Protect: a case of agency and norm entrepreneurship in the Global South. *International Relations* v.30, n.3, 2016, pp. 375-390.

SUBEDI, Surya P. 'Post-conflict constitutional settlement in Nepal and the role of the United Nations'. In FRISHMAN, Morly; MULLER, Sam (eds.) *The Dynamics of Constitutionalism in the Age of Globalisation*. Haia: Hague Academic Press. 2010. p. 71-87.

SWINARSKI, C. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1993.

TAYLOR, Veronica L. 'Big rule of law ^{SMTM}(pat.pending): branding and certifying the business of the rule of law'. In CHARLESWORTH, H.; FARRALL, J. *Strengthening the Rule of Law through the United Nations Security Council*. Londres: Routledge. 2016, pp. 27-42.

THAKUR, Ramesh. R2P after Libya and Syria: engaging emerging powers. *The Washington Quarterly*. V. 36 n. 2, Spring 2013. p. 61 – 76.

THOMSON, Peter. 'Protection of civilians and the rule of law: building synergies between the agendas'. In CHARLESWORTH, H.; FARRALL, J. *Strengthening the Rule of Law through the United Nations Security Council*. Londres: Routledge. 2016, pp. 164-178.

UNITED NATIONS. Administrative crisis in DPKO. To the Secretary General. From: Ismat Kittani. [S.I], 15 Dec. 1995. 1995f. In S-1082-0010-06: Department of Peacekeeping Operations (DPKO).

UNITED NATIONS. Analysis of Security Council debate on Post-Conflict Peace-building (16 and 23 December 1998). To: Secretary-General. From: Kieran Prendergast. [S.I], 11 Jan. 1999. 1999b. In S-1092-0122-05-00002: DPA Security Council matters – General 1998 (sept-dec).

UNITED NATIONS. Analysis of Security Council debate on Peace-building 05 February 2001. To: Secretary-General. From: Danilo Turk. [S.I], 13 Mar. 2001. 2001e. In S-1092-0082-06-00019: DPA Department of Political Affairs (Jan thru June) 2001.

UNITED NATIONS. Comments on the Report of the Panel on the UN Peace Operations: implementation plan. [S.I], 02 Nov. 2000. 2000b. In S-1092-0103-03-00020: DPKO - Panel on Peace Operation (Sept. – Dec.).

UNITED NATIONS. Departmental Circular: subject: Revised structure for the Department of Political Affairs. To: All staff members of the Department of Political Affairs. From: Marrack Goulding. [S.I], 15 Apr. 1994. 1994v. In S-1082-0002-07: Department of Political Affairs (DPA).

UNITED NATIONS. Directive for SRSGs. To: Mr. Miyet. From: Kieran Prendergast. [S.I], 06 Aug. 1998. 1998c. In S-1092-0125-02-00016: DPKO Department of Peacekeeping Operations 1998.

UNITED NATIONS. Draft Report on Prevention of Armed Conflict To: Mr. Prendergast. From: Iqbal Riza. [S.I], 06 Jun. 2001. 2001j. In S-1092-0082-04-00024: DPA Department of Political Affairs (Jan thru June) 2001.

UNITED NATIONS. Draft Rule of Law Report. To: Mr. Malloch Brown. From: Kieran Prendergast. [S.I], 20 Apr. 2005. 2005c. In S-1092-0023-03-00009: DPA Department of Political Affairs 2005 (Jan. - April)

UNITED NATIONS. Draft Secretary-General's report on the Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations. To: Mr. Riza. From: Jean-Marie G ehenno. [S.I], 09 Dec. 2004. 2004c. In S-1092-0043-07-00022: DPKO Department of Peacekeeping Operations - 2004 (Oct. – Dec.).

UNITED NATIONS. Facsimile Transmission: subject: your meeting with the secretary-General. To: Mr. Juan Mendez. From: Lamin J. Sise. [S.I], 22 Jun. 2004. 2004d. In S-1092-0042-06-00010: DPA - Prevention for Genocide 2004.

UNITED NATIONS. General Assembly A/47/668/Add.1: Human Rights Questions: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms. [S.I], 24 Nov 1992. 1992l. In S-1082-0021-09: Department of Political Affairs (DPA).

UNITED NATIONS. General Assembly A/49/675: Human Rights Questions: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms. Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections: Report of the Secretary-General [S.I], 17 Nov 1994. 1992ab. In S-1082-0003-0: Department of Peace-keeping Operations (DPKO).

UNITED NATIONS. General Assembly A/RES/47/120: Resolution adopted by the General Assembly [An Agenda for Peace]. [S.I], 20 Sep. 1993. 1993d. In S-1082-0031-02: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council – An Agenda for Peace – summit report.

UNITED NATIONS. General Assembly A/RES/47/138: Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee] (A/47/678/Add.): enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections. [S.I], 01 Mar. 1993. 1993a. In S-1082-0021-09: Department of Political Affairs (DPA).

UNITED NATIONS. General Assembly A/AC.121/42: Special Committee on Peacekeeping Operations: Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations [S.I], 27 Mar. 1998. 1998b. In S-1092-0125-04-00010: DPKO Department of Peacekeeping Operations 1998.

UNITED NATIONS. General Assembly A/AC.121/43: Special Committee on Peacekeeping Operations: Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations [S.I], 23 Feb. 1999. 1999c. In S-1092-0116-06-00029: DPKO 1999.

UNITED NATIONS. General Assembly A/54/87: Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects: Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations [S.I], 23 Jun. 1999. 1999d. In S-1092-0116-05-00010: DPKO 1999.

UNITED NATIONS. General Assembly A/55/502: Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects: Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nation peace operations

[S.I], 20 Oct. 2000. 2000a. In S-1092-0103-03-00007: DPKO Panel on Peace Operation (Sept.-Dec.).

UNITED NATIONS. General Assembly A/58/XXX: Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects: Report of the Secretary-General on the on the activities of the Office of Internal Oversight Services: Evaluation of the impact of the recent restructuring of the Department of Peacekeeping Operations [S.I], 15 Mar. 2003. 2003c. In S-1092-0044-03-00007: DPKO Department of Peacekeeping Operations - 2004 (Jan. - Sept.).

UNITED NATIONS. General Assembly A/55/489: Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies: Report of the Secretary-General [S.I], 13 Oct. 2000. 2000c. In S-1092-0098-03-00016: DPA – (Oct. – Dec.) 2000.

UNITED NATIONS. General Assembly A/59/19: Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2005 substantive session: New York, 31 January – 25 February 2005 [S.I], 01 Mar. 2005. 2005a. In S-1092-0027-03-00015: DPKO Department of Peacekeeping Operations - 2005 (Jan. – Aug.).

UNITED NATIONS. General Assembly working group on 'An Agenda for Peace'. To: Mr. Ismat Kittani. From: Vadim Perfiliev. [S.I], 20 Jun. 1995. 1995e. In S-1082-0014-01: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council – An Agenda for Peace.

UNITED NATIONS. Informal Consultation of the Security Council – 9 March 1994: Talking Points for the Secretary-General [S.I], 09 Mar. 1994. 1994g. In S-1082-0008-06: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Introductory Note: draft report on An Agenda for Peace. [S.I], 02 Nov. 1992; 09 Nov. 1992. 1992c In S-1082-0022-08: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council – An Agenda for Peace – summit report.

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Discussion of 'An Agenda for Peace' in the General Assembly. To: Álvaro de Soto. From: Vladimir Petrovsky. [S.I], 24 Nov 1992. 1992k In S-1082-0022-07: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council – An Agenda for Peace.

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Draft Report of the Secretary-General on New or Restored Democracies. To: Iqbal Riza. From: Kieran Prendergast. [S.I], 30 Sep. 1997. 1997b. In S-1092-0131-05-00050: DPA 1997 Dept. of Political Affairs.

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Informal Open-ended Working Group – An Agenda for Peace. To: Jean-Claude Aimé. From: Benon Sevan. [S.I], 17 Mar. 1993. 1993b. In S-1082-0031-03: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council – An Agenda for Peace – summit report.

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Informal Open-ended Working Group – An Agenda for Peace. To: Alvaro de Soto. From: Vladimir Petrovsky. [S.I], 05 Feb. 1993. 1993c. In S-1082-0031-03: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council – An Agenda for Peace – summit report.

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Focal Point for Electoral Assistance. To: Marrack Goulding. From: Horacio Boneo. [S.I], 12 Apr. 1994. 1994t. In S-1082-0003-05: Department of Peace-keeping Operations (DPKO).

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: weekly reports for the Secretary-General. To: Jean-Claude Aimé. From: Kofi Annan. [S.I], 27 Jul. 1994 to 03 Aug. 1994; 02 Aug. 1994 to 09 Aug. 1994; 08 Aug. 1994 to 16 Aug. 1994; 15 Aug. 1994 to 23 Aug. 1994; 23 Aug. 1994 to 30 Aug. 1994; 06 Sep. 1994 to 14 Sep. 1994; 13 Sep. 1994 to 21 Sep. 1994. 1994x. In S-1082-0003-03: Department of Peace-keeping Operations (DPKO).

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Security Council: report on activities. To: Iqbal Riza. From: Barbara Blenman. [S.I], 25 Apr. 2001. 2001f. In S-1092-0084-03-00017: DPA SECCO Rpts and Activts April – June 2001.

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Security Council: report on activities. To: Iqbal Riza. From: Joseph Stephanides. [S.I], 23 Nov. 2001. 2001g. In S-1092-0083-04-00021: DPA SECCO Rpts and Activts Oct – Dec 2001.

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Security Council: report on activities. To: Iqbal Riza. From: Joseph Stephanides. [S.I], 12 Dec. 2002. 2002a. In S-1092-0068-03-00007: DPA SECCO Rpts and Activts (April – Dec) 2002.

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Security Council: report on activities. To: Iqbal Riza. From: Joseph Stephanides. [S.I], 25 Sep. 2003. 2003a. In S-1092-0055-04-00022: DPA SECCO Rpts and Activts (June – Dec) 2003.

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Security Council: report on activities. To: Iqbal Riza. From: Joseph Stephanides. [S.I], 01 Oct. 2003. 2003b. In S-1092-0055-04-00002: DPA SECCO Rpts and Activts (June – Dec) 2003.

UNITED NATIONS. Interoffice Memorandum: subject: Security Council: report on activities. To: Iqbal Riza. From: Joseph Stephanides. [S.I], 16 Jun. 2004. 2004a. In S-1092-0041-06-00004: DPA SECCO Reports and Activities 2004 (Jan. – July) 2004.

UNITED NATIONS. Field Activities Related to Human Rights. To: Mark Malloch Brown. From: Elisabeth Lindenmayer. [S.I], 07 Aug. 2002. 2002b. In S-1092-0067-01-0028: DPA Department of Political Affairs 2002.

UNITED NATIONS. Focal Point for/Special Adviser on Democracy. From: Marrack Goulding. [S.I], 11 Oct. 1994. 1994aa. In S-1082-0002-05: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Ministerial Meeting of the Security Council. To; Mr. Aimé. From: Marrack Goulding. [S.I], 25 Aug. 1995. 1995c. In S-1082-0012-08: Department of Political Affairs (DPA).

UNITED NATIONS. Monthly Summary of Military and Civilian Police Contribution to United Nations Operations. [S.I], 31 Oct. 2004. 2004b. In S-1092-0043-08-00006: DPKO Department of Peacekeeping Operations – 2004 (Oct. – Dec.).

UNITED NATIONS. Notes to Mr. Aimé: subject: DPKO Organizational Structure. To: Mr. Aimé. From: Rolf Knutsson. [S.I], 16 Jun. 1994. 1994z. In S-1082-0003-04: Department of Peace-keeping Operations (DPKO).

UNITED NATIONS. Notes to Mr. Goulding: subject: Electoral Assistance Division. To: Mr. Goulding. From: Jean-Claude Aimé. [S.I], 14 Jun. 1995. 1995a. In S-1082-0010-09: Department of Peace-keeping Operations (DPKO).

UNITED NATIONS. Notes to Messrs Goulding and Annan: subject: reporting from peace-keeping missions. To: Messrs Goulding and Annan. From: Jean-Claude Aimé. [S.I], 11 Jul. 1994. 1994y. In S-1082-0003-04: Department of Peace-keeping Operations (DPKO).

UNITED NATIONS. Notes to the Secretary General: United Nations support for new and restored democracies. From Álvaro de Soto and Marrack Goulding. [S.I], 17 Nov. 1994; 16 Dec. 1994; 19 Dec. 1994. 1994a In S-1082-0002-05: Department of Political Affairs (DPA).

UNITED NATIONS. Notes to the Secretary General: Restructuring of the Department of Political Affairs. [S.I], 10 Mar. 1994. 1994u. In S-1082-0002-07: Department of Political Affairs (DPA).

UNITED NATIONS. Note on the follow-up to the High Level Panel. [S.I], 08 Nov. 2004. 2004f. In S-1092-0039-03-00005: DPA Department of Political Affairs 2004 (Oct. – Dec).

UNITED NATIONS. Note on the Members of the Executive Committee on Peace and Security. To: DPA-ECPS, Steve Stedman, Robert Orr. From; Kieran Prendergast. [S.I], 13 Apr. 2005. 2005b. In S-1092-0023-05-00006: DPA Department of Political Affairs 2005 (Jan. – April).

UNITED NATIONS. Open debate of the Security Council on the Report of the Secretary-General on the Prevention of Armed Conflict, Thursday, 21 June 2001. To: Secretary-General. From: Kieran Prendergast. [S.I], 29 Jun. 2001. 2001i. In S-1092-0082-04-00001: DPA Department of Political Affairs (Jan thru June) 2001.

UNITED NATIONS. Press Release Secretary-General: creating practical UN agenda for democratization vital in assisting new or restored democracies, says secretary-general (SG/SM/6710). [S.I], 22 Sep. 1998. 1998a. In S-1092-0122-03-00008: DPA Department of Political Affairs 1998.

UNITED NATIONS. Press Release Secretary-General: in statement to Security Council, secretary-general says plight of civilians armed conflict can no longer be neglected (SG/SM/7134). [S.I], 16 Sep. 1999. 1999e. In S-1092-0116-04-00032: DPKO 1999.

UNITED NATIONS. Press Release Secretary-General: Peace-building done well a powerfull deterrent to violent conflict, Secretary-General tells Security Council (SG/SM/7702). [S.I], 05 Feb. 2001. 2001a. In S-1092-0087-03-00016: DPKO Department of Peacekeeping Operations (Jan – June) 2001.

UNITED NATIONS. Prevention of Genocide. To: Secretary-General. From: Lamin J. Sise. [S.I], 26 Apr. 2006. 2006a. In S-1092-0009-02-00011: DPA – Prevention for Genocide 2006.

UNITED NATIONS. Proceedings of the Security Council. [S.I], 10 Jan. 1994. 1994a. In S-1082-0008-09: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Provisional Verbatim Record of the three thousand and forty-sixth meeting. Security Council S/PV. 3046. [S.I], 31 Jan. 1992. 1992b. In S-1082-0024-06: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Recent initiatives on Peace-building. To: Secretary-General. From: Kieran Prendergast. [S.I], 13 Nov. 2001. 2001h. In S-1092-0081-10-00026: DPA Department of Political Affairs (Oct thru Dec) 2001.

UNITED NATIONS. *Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*, 1999a, p.3. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257.

UNITED NATIONS. Report on new and restored democracies. To: Ms. Green. From: Marrack Goulding. [S.I], 03 Aug. 1995. 1995b. In S-1082-0011-10: Department of Political Affairs (DPA).

UNITED NATIONS. Secretariat ST/SGB/1997/7: Secretary-General's bulletin: Organization of the Department of Political Affairs. [S.I], 15 Sep. 1997. 1997a. In S-1092-0131-06-0009: DPA 1997 Dept. of Political Affairs.

UNITED NATIONS. Security Council agenda report. [S.I], s/d. 1992e. In S-1082-0024-02: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council agenda report. [S.I], s/d. 1992f. In S-1082-0023-04: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council agenda report. [S.I], s/d. 1992g. In S-1082-0024-02: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council agenda report. [S.I], s/d. 1992h. In S-1082-0023-05: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council agenda report. [S.I], s/d. 1992i. In S-1082-0023-07: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council agenda report. [S.I], s/d. 1992j. In S-1082-0023-06: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council debate. [S.I], 16 May 1994. 1994q. In S-1082-0008-03: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council debate. [S.I], 12 May 1994. 1994r. In S-1082-0008-03: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 05 May 1994. 1994s. In S-1082-0008-03: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 25 Apr. 1994. 1994j. In S-1082-0008-04: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 20 Apr. 1994. 1994k. In S-1082-0008-04: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 13 Apr. 1994. 1994e. In S-1082-0008-05: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 09 Apr. 1994. 1994f. In S-1082-0008-05: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 09 Mar. 1994. 1994h. In S-1082-0008-06: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 08 Mar. 1994. 1994i. In S-1082-0008-06: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 22 Dec. 1994. 1994m. In S-1082-0009-04: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council reports on activities.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 12 Dec. 1994. 1994n. In S-1082-0009-04: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council reports on activities.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 08 Dec. 1994. 1994o. In S-1082-0009-04: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council reports on activities.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 14 Nov. 1994. 1994p. In S-1082-0009-04: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council reports on activities.

UNITED NATIONS. Security Council debate. *[S.I.]*, 27 Jul. 1994. 1994ac. In S-1082-0009-07: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council reports on activities.

UNITED NATIONS. Security Council: Fiftieth Year 3611th Meeting: S/PV.3611. *[S.I.]*, 20 Dec. 1995. 1995d. In S-1082-0012-04: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council: Letter dated 7 December 1994 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council: S/1994/1395. *[S.I.]*, 08 Dec. 1994. 1994d. In S-1082-0009-01: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council: Letter dated 24 September 2001 from the Chairman of the Security Council Working Group on Peacekeeping Operations addressed to the President of the Security Council: S/2001/900. *[S.I.]*, 24 Sep. 2001. 2001c. In S-1092-0086-08-0015: DPKO Department of Peacekeeping Operations (July thru Dec.)2001.

UNITED NATIONS. Security Council: Letter dated 21 June 2001 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General: S/2001/614. [S.I], 21 Jun. 2001. 2001h. In S-1092-0083-02-00027: DPA Security Council Matters (Jan - Sept.)2001.

UNITED NATIONS. Security Council: No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations: Report of the Secretary-General: S/2001/394. [S.I], 20 Apr. 2001. 2001b. In S-1092-0087-02-00012: DPKO Department of Peacekeeping Operations (Jan – June) 2001. In S-1092-0083-02-00042: DPA – Security Council Matters – General (Jan – Sept) 2001.

UNITED NATIONS. Security Council: Statement by the President of the Security Council: S/PRST/1994/80. [S.I], 14 Dec. 1994. 1994c. In S-1082-0009-01: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council: Statement by the President of the Security Council: S/PRST/1994/38. [S.I], 29 Jul. 1994. 1994. In S-1082-0009-03: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council.

UNITED NATIONS. Security Council: Statement by the President of the Security Council: S/PRST/1999/6. [S.I], 12 Feb. 1999. 1999f. In S-1092-0115-04-00020: DPA – Security Council Matters – general 1999 (Jan –April).

UNITED NATIONS. Security Council: Statement by the President of the Security Council: S/PRST/2001/5. [S.I], 20 Feb. 2001. 2001d. In S-1092-0083-03-00021: DPA – Security Council Matters – General (Jan –Sept) 2001.

UNITED NATIONS. Speeches from SG Javier Pérez de Cuellar. [S.I], 1989 to 1992. 1992a. In S-0582-0005-0008: SG Speeches (De Cuellar).

UNITED NATIONS. Strengthening the role of United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization: Report of the Secretary-General (A/60/xxx). To: Mr. Malloch Brown. From: Ibrahim Gambari. [S.I], 10 Oct. 2005. 2005d. In S-1092-0022-10-00002: DPA Department of Political Affairs 2005 (May – Dec.).

UNITED NATIONS. Task Force on the Secretary-General's Summit Report: Background Note by the Secretary of the Task Force. Data and analysis on wars and conflicts from 1945 to the present. [S.I], 3 Mar. 1992. 1992d In S-1082-0023-02: Department of Political Affairs (DPA) – Security Council – An Agenda for Peace – summit report.

UNITED NATIONS. United Nations Plan of Action on Peace-Building. [S.I], 09 Aug. 2001. 2001a In S-1092-0087-04-00003: DPKO – Panel on Peace Operations 2001.

UNITED NATIONS. United to Reform. *Peace and Security*. [2018] Disponível em <https://reform.un.org/content/peace-and-security-reform>. Acesso em: 21 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Update on the High-Level Panel. To: Mr. Prendergast. From: Iqbal Riza. [S.I], 26 Jul. 2004. 2004e In S-1092-0039-04-00020: DPA Department of Political Affairs 2004 (Jan. – Sept.).

VILLA, Rafael Duarte. A segurança global multidimensional. *Lua Nova*, n. 46, 1999. pp. 99-118.

VILLA, Rafael Duarte; TOSTES, Ana Paula Baltasar. Democracia cosmopolita versus política internacional. *Lua Nova (impresso)*, v. 66, n. 66. 2006. pp. 69-104.

WEISS, Thomas G. *Humanitarian intervention*. Cambridge: Polity Press. 2007.

WELSH, Jennifer. Civilian protection in Libya: putting coercion and controversy back into RtoP. *Ethics & International Affairs*, v. 25, n. 3, 2011. pp. 255-262.

WELSH, Jennifer M. Norm Contestation and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, v.5, 2013. pp. 365 – 396.

WILSON, P. The myth of international humanitarian law. *International affairs*, v.93, n.3, 2017. pp. 563-579

ZIEGLER, Charles. Russia on the rebound: using and misusing the Responsibility to Protect. *International Relations* v.30, n.3: 2016. pp. 346-361.

APÊNDICE A – FÓRMULAS DE IDENTIFICAÇÃO, SELEÇÃO E CONTAGEM DOS DADOS DA BASE DE DADOS GERADA NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS

Base de dados gerada por fonte confidencial da Organização das Nações Unidas, que compila todas as decisões do Conselho de Segurança – contendo resoluções e declarações dos presidentes do CSNU. O período de análise compreende de 01 de janeiro de 1994 (início do *software* institucional) a 10 de outubro de 2019 (data de rodagem da pesquisa). Esta ferramenta coletou todas as menções das palavras “*democracy*”; “*protection*”; “*rule of law*”; “*free and fair elections*” e “*human rights promotion*”. Cada aparição de algum destes termos é contabilizada como uma ocorrência na planilha de resultados, incluindo o mesmo documento quantas vezes forem necessárias. O resultado bruto desta pesquisa gerou 3490 ocorrências destes termos nos documentos contabilizados, no período de análise.

A fim de filtrar e sumarizar o volume de dados, em primeiro lugar foram separadas as resoluções das declarações presidenciais, e privilegiadas as primeiras como fonte primária. A seguir, foram usadas funções compatíveis com ferramentas dentro do formato de Excel a seguir representadas.

Sendo n = número da linha,

Para distinção de resoluções repetidas: **=SE(Hn=Hn-1;0;1)**

O resultado demonstra um total de 639 resoluções contabilizadas.

Para busca das categorias: **=SE(SEERRO(PESQUISAR("categoria";COLUNA DE TEXTOn);-1)=-1;0;1)**

Os resultados por categorias são:

Democracy: 196 ocorrências

Protection: 1998 ocorrências

Rule of law: 682 ocorrências

Free and fair elections: 34 ocorrências

Human rights promotion: 11 ocorrências

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS REALIZADAS NO PERÍODO DE ESTÁGIO DE PESQUISA NO EXTERIOR

Entrevistas foram conduzidas com funcionários das Nações Unidas na sede de Nova York da organização e diplomatas com atuação nos setores de operações de paz e *peacebuilding* sobre tópicos transversais desta pesquisa. As conversas foram feitas em caráter informal devido à restrição dos entrevistados em falar oficialmente, fosse pela sensibilidade dos temas, ou por política de discrição da ONU. Mesmo assim, as entrevistas seguiram um questionário a fim de realizar entrevistas semiestruturadas (BERG, 2001). As perguntas foram divididas em três seções:

- 1) A primeira unidade era sobre o passado profissional da pessoa: perguntando sobre desde quando ela/e trabalhava no Sistema ONU; se havia trabalhado em outros setores (como membro de governos ou da sociedade civil); se sempre trabalhou no campo das operações de paz, e se sim, em que áreas específicas; e desde quando trabalhava na posição que ocupava naquele momento;
- 2) A segunda parte debruçava-se sobre os princípios de engajamento das Nações Unidas: questionava sobre quais elementos eram centrais para o envio das missões a campo; quais eram os lastros de legitimidade das operações para montar operações, para além da Carta de São Francisco; quais elementos mantêm a legitimidade do envio; se experiências prévias em missões influenciaram as reformulações das doutrinas de *peacekeeping/peacebuilding*; quais são as lentes de segurança usadas no processo decisório para enviar operações; se a “proteção de civis” foi/é um importante marco; quais são os resultados essenciais para mensurar o sucesso de uma missão; quais são as diferenças fundamentais das operações comandadas pelo DPO e pelo DPPA; se há uma noção evolutiva do papel de cada departamento; se há um elo entre os resultados obtidos em operações estabelecidas e o envio de novos mandatos; quais são os componentes fundamentais da reconstrução política; se há influência dos departamentos (como, mas não exclusivamente, o DPO e o DPPA) na formulação dos objetivos das missões, e se sim, qual seu alcance; e quais as noções de “direitos” (políticos e econômicos) estão contidos nas operações;

- 3) Por fim, a terceira e última unidade cobria aspectos institucionais: perguntando sobre a existência de dificuldades na transição de missões com forte componente militar para operações de natureza civil; se há diferenças significativas entre mandatos do CSNU e da SGNU; se há resistência da parte do CSNU em implementar as diretrizes de operações de paz; se há obstáculos à operacionalização de mandatos no nível de comando e no campo; e quais são as expectativas de transformações para o novo formato do DPO e do DPPA no âmbito da última no pilar de paz e segurança.

As questões foram organizadas em quatro categorias distintas: essenciais, extra, probatórias e descartáveis (BERG, 2001, p. 70-78). Esta estrutura permite a confirmação de pontos centrais das respostas, assim como comporta a elaboração dos entrevistados sobre os temas discutidos. Desta forma, a primeira unidade tinha o papel estabelecer uma primeira conexão de diálogo antes da abordagem de perguntas mais sensíveis, e também para determinar quando ela/ele se engajou no Sistema ONU, e, por consequência, em sua lógica de trabalho. Neste sentido, esta seção não é central para a discussão desta pesquisa, sendo classificada como “descartável”. A segunda parte de questões continha as perguntas essenciais e probatórias quanto informações sobre a arquitetura das operações de paz e sua operacionalização, objetivando o mapeamento dos princípios institucionais das missões. Assim, este grupo contempla o conjunto central de análise. Por último, a terceira seção tinha por objetivo observar possíveis elos na estrutura institucional das Nações Unidas que têm o potencial de influenciar a formulação das operações. Este final integra a parte extra do questionário.