

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

Em busca de um regime geral de proteção: uma contribuição sobre normas internacionais a partir do diálogo entre proteção e direitos humanos nas Nações Unidas

São Paulo – SP

2025

LETÍCIA RIZZOTTI LIMA

Em busca de um regime geral de proteção: uma contribuição sobre normas internacionais a partir do diálogo entre proteção e direitos humanos nas Nações Unidas

Tese 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 Doutora em Relações Internacionais, na área de concentração ‘Paz, Defesa e Segurança Internacional’, na linha de pesquisa ‘Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens’.

Orientador: Luís Alexandre Fuccille

São Paulo – SP

2025

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

Lima, Letícia Rizzotti.

L732 Em busca de um regime geral de proteção : uma contribuição sobre normas internacionais a partir do diálogo entre proteção e direitos humanos nas Nações Unidas / Letícia Rizzotti Lima. – São Paulo, 2025.

193 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Luís Alexandre Fuccille.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2025.

1. Direito internacional público e direitos humanos. 2. Nações Unidas. 3. Nações Unidas – Conselho de Segurança. 4. Nações Unidas – Conselho de Direitos Humanos. I. Título.

CDD 341.48

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Essa tese trata sobre as dimensões políticas do conceito de proteção. Realizou-se a análise de conteúdo de 5109 menções à proteção nas resoluções do CDH e CSNU da ONU à luz do corpo teórico de direitos humanos e construtivismo de normas, mapeando seu uso no século XXI. Avança-se sobre a conceitualização de normas a partir da noção de ‘norma geral’ e de ‘regime geral’ onde o conteúdo das normas ganham o protagonismo analítico.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This dissertation analyses the political dimensions the concept of protection. A content analysis was carried out on 5,109 references to protection in the UN HRC and UNSC resolutions in light of the theoretical body of human rights and norm constructivism, mapping its use on the 21st century. The conceptualization of norms is advanced based on the notion of ‘general norm’ and ‘general regime’, where the content of the norms gains analytical prominence.

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

Esta tesis aborda las dimensiones políticas del concepto de protección. Se realizó un análisis de contenido de 5.109 referencias a la protección en las resoluciones del CDH y del CSNU a la luz del cuerpo teórico de los derechos humanos y el constructivismo normativo, mapeando el uso en siglo XXI. La conceptualización de las normas avanza a partir de la noción de ‘norma general’ y ‘régimen general’, donde el contenido de las normas gana protagonismo analítico.

LETÍCIA RIZZOTTI LIMA

Em busca de um regime geral de proteção: uma contribuição sobre normas internacionais a partir do diálogo entre proteção e direitos humanos nas Nações Unidas

Tese 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 Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração ‘Paz, Defesa e Segurança Internacional’, na linha de pesquisa ‘Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens’.

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.^a Dr.^a Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Federal de São Paulo)

Prof.^a Dr.^a Jana Tabak (Universidade Estadual do Rio de Janeiro)

Prof.^a Dr.^a Maíra Siman Gomes (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

São Paulo, 26 de fevereiro de 2025.

Aos encontros que esse caminho proporcionou!

AGRADECIMENTOS

Essa tese é o resultado de uma trajetória formativa intensa e estes agradecimentos referenciam algumas das pessoas que estiveram comigo nos últimos anos e possibilitaram a realização deste trabalho. O mérito do esforço aqui sistematizado é delas e os limites e incorreções cabem a mim. Em primeiro lugar ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre Fuccille pela compreensão, paciência, confiança e auxílio ao longo desta jornada que se segue desde o mestrado. Também é preciso agradecer à banca de qualificação composta pelo Prof. Dr. Samuel Alves Soares e pela Prof.^a Dr.^a Jana Tabak, pelos comentários fundamentais e debates frutíferos que auxiliaram na construção do trabalho final. Agradeço ainda às professoras Cristina Pecequillo e Maíra Siman, que aceitaram compor a banca de defesa. Em referência à Prof.^a Dr.^a Cristina, de quem eu tenho a sorte de poder ouvir e contar desde os primeiros dias da graduação, agradeço a todos os professores de quem eu pude aprender e conviver, que me ensinaram a ética da profissão, o valor da universidade e alimentaram minha fé na educação como instrumento transformativo.

Os anos no PPGRI San Tiago Dantas me proporcionaram ganhos profissionais e pessoais imensuráveis, mesmo em um contexto de baixo incentivo à pesquisa e vilipêndio da ciência brasileira. As pessoas aqui citadas fizeram esse caminho muito menos tortuoso e mais leve. Ao Pedro Mota que além de compartilhar comigo a vida, os sonhos e a profissão tão generosamente, ainda viabilizou os gráficos usados ao longo do texto. Aos amigos que pude fazer e posso contar muito para além dos espaços universitários, João Victor Motta, Lucas Oliveira, Thaianne Mendonça, Jorge Rodrigues, Mariana Janot, Getúlio Alves e Carolina Condé, que compartilharam esses anos de doutorado, em nome de tantos outros que permaneceram desde a graduação e o mestrado. O melhor da universidade são as pessoas que encontramos pelo caminho, e eu tive a sorte e o privilégio de construir laços importantes durante essa jornada nada solitária!

Afirmou-se frequentemente que a Ciência moderna nasceu quando a atenção deslocou-se da busca do 'que' para a investigação do 'como'. [...], a ênfase deslocou-se do interesse nas coisas para o interesse em processos, dos quais as coisas iriam em breve se tornar subprodutos quase que acidentais (Arendt, 2016, p.88).

RESUMO

A consolidação de um regime de proteção humana foi alvo de importantes debates nas últimas décadas sob a égide da construção e contestação de normas internacionais. A Organização das Nações Unidas encampou esforços na criação de um espectro amplo e plástico da proteção, sem que reste claro seus significados imediatos, abrindo espaço para múltiplas ações em nome do dever de proteger. Neste sentido, a proteção tem transbordado as fronteiras da segurança em direção à garantia ampla de direitos humanos, tornando sua conceitualização ainda mais turva. Esta dificuldade semântica enseja a questão sobre o *enforcement* dos expedientes protetivos, uma vez que seu conteúdo mobiliza balizas morais e aponta para a obrigatoriedade da ação internacional. Assim, com a necessidade de se investigar a formulação de um regime geral de proteção, este trabalho tem como problema de pesquisa a questão sobre **quais são os usos do léxico protetivo, seus conteúdos e sua associação a diferentes graus de *enforcement* nas instâncias deliberativas das Nações Unidas**. Esse recorte entende o ambiente institucional para além da formação de um cenário de articulação da política global e os coloca em primeiro plano como balizas da construção semântica de conceitos galvanizados pela ação internacional. Desta feita, **o objetivo geral é estabelecer a relação entre o espraiamento da lógica de proteção sobre temas de direitos humanos e o uso de diferentes mecanismos vinculantes na institucionalidade da ONU**. No flanco teórico, a reflexão sobre normas internacionais sustenta o debate para a interpelação das disputas de significados, para além da materialização de comportamentos; enquanto o lastro empírico é fornecido pela análise de conteúdo de resoluções do Conselho de Direitos Humanos e do Conselho de Segurança entre 2006 e 2019. Os resultados demonstram a relevância dos eixos de proteção de civis, migrantes e refugiados, crianças e mulheres como parte da formação conexas da proteção internacional. Com efeito, o trabalho propõe a noção de norma e regime geral como um recurso conceitual para análise das normas internacionais sob a ótica de seus conteúdos e com potencial de observar a complexidade institucional da governança. A partir dessa conjunção, conclui-se que a indeterminação da proteção faz uso de um extenso gradiente de *enforcement*, ao mesmo tempo que seu conteúdo sofre efeitos deletérios no processo de despolitização levado a cabo nas organizações internacionais.

Palavras-chave: proteção; normas internacionais; Organização das Nações Unidas; direitos humanos.

ABSTRACT

The consolidation of a human protection regime has been the subject of important debates in recent decades under the aegis of the construction and contestation of international norms. The United Nations has made efforts to create a broad and flexible spectrum of protection, without making clear its meanings, opening space for multiple actions in the name of the duty to protect. Therefore, protection has gone beyond the boundaries of security towards the broad guarantee of human rights, making its conceptualization even more blurred. This semantic difficulty raises the question of the enforcement of protective instruments, since their content mobilizes moral beacons and indicates to the obligation of international action. Thus, with the need to investigate the formulation of a general regime of protection, this work has as its research question **what are the uses of the protective lexicon, its contents and its association with different degrees of enforcement in the deliberative bodies of the United Nations**. This lenses understand the institutional environment beyond its feature as a scenario for articulating global policy and places them in the foreground as beacons for the semantic constructions of concepts galvanized by international action. Hence, the general objective is to **establish the relationship between the spread of the logic of protection on human rights issues and the use of different binding mechanisms in the institutionality of the UN**. On the theoretical side, the consideration on international norms supports the debate for the interpellation of disputes over meanings, beyond the materialization of behaviors; while the empirical basis is provided by the content analysis of resolutions of the Human Rights Council and the Security Council between 2006 and 2019. The results demonstrate the relevance of protection of civilians, migrants and refugees, children and women as part of the related formation of international protection. In effect, the work proposes the notions of general norm and general regime as a conceptual resource for analyzing international norms from the perspective of their content and with the potential to observe the institutional complexity of governance. Given this combination, we concluded that the indeterminacy of protection is moved within an extensive gradient of enforcement, at the same time that its content suffers deleterious effects in the process of depoliticization carried out in international organizations.

Keywords: protection; international norms; United Nations; human rights.

RESUMEN

La consolidación de un régimen de protección humana ha sido objeto de importantes debates en las últimas décadas en el marco de la construcción y contestación de normas internacionales. Las Naciones Unidas se han esforzado por crear un espectro amplio y flexible de protección, sin dejar claros sus significados, abriendo espacio para múltiples acciones en nombre del deber de proteger. Por lo tanto, la protección ha trascendido los límites de la seguridad hacia la garantía amplia de los derechos humanos, haciendo aún más difusa su conceptualización. Esta dificultad semántica plantea la cuestión de lo *enforcement* de los instrumentos de protección, ya que su contenido moviliza faros morales y apunta a la obligación de acción internacional. Así, ante la necesidad de indagar en la formulación de un régimen general de protección, este trabajo tiene como pregunta de investigación **cuáles son los usos del léxico protector, sus contenidos y su asociación con diferentes grados de *enforcement* en los órganos deliberativos de las Naciones Unidas**. Esta lente comprende el entorno institucional más allá de su carácter de escenario de articulación de la política global y lo coloca en primer plano como faros para las construcciones semánticas de conceptos galvanizados por la acción internacional. De esta manera, el objetivo general **es establecer la relación entre la difusión de la lógica de protección en materia de derechos humanos y el uso de distintos mecanismos vinculantes en la institucionalidad de la ONU**. En el plano teórico, la consideración de las normas internacionales sustenta el debate para la interpelación de disputas sobre significados, más allá de la materialización de conductas; mientras que la base empírica la proporciona el análisis de contenido de resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y del Consejo de Seguridad entre 2006 y 2019. Los resultados demuestran la relevancia de la protección de civiles, migrantes y refugiados, niños y mujeres como parte de la formación relacionada de la protección internacional. En efecto, el trabajo propone la noción de norma y régimen general como recurso conceptual para analizar las normas internacionales desde la perspectiva de su contenido y con el potencial de observar la complejidad institucional de la gobernanza. Dada esta combinación, concluimos que la indeterminación de la protección se mueve dentro de un extenso gradiente de *enforcement*, al mismo tiempo que su contenido sufre efectos deletéreos en el proceso de despolitización llevado a cabo en las organizaciones internacionales.

Palabras clave: protección; normas internacionales; Organización de las Naciones Unidas; derechos humanos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Diagrama de norma e regime geral.....	144
Figura 2 –	Diagrama do regime geral de proteção.....	151

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Frequência de ‘proteção’ nas resoluções do CDH e do CSNU entre 2006 e 2009.....	91
Gráfico 2 –	Frequência da categoria H: Direitos humanos e discriminações no CDH.....	104
Gráfico 3 –	Frequência da categoria A: Direitos de liberdade no CDH.....	104
Gráfico 4 –	Frequência da categoria C: Direitos de bem-estar no CDH.....	105
Gráfico 5 –	Frequência da categoria D: Grupos vulneráveis no CDH.....	106
Gráfico 6 –	Frequência da categoria B: Direitos de segurança humana no CDH.....	107
Gráfico 7 –	Frequência da categoria B: Direitos de segurança humana no CSNU.....	109
Gráfico 8 –	Frequência da categoria D: Grupos vulneráveis no CSNU.....	109
Gráfico 9 –	Frequência da categoria H: Direitos humanos e discriminações no CSNU.....	110
Gráfico 10 –	<i>Enforcement</i> de 8. Referência genérica a Direitos Humanos no CDH.....	112
Gráfico 11 –	<i>Enforcement</i> de 8. Referência genérica a Direitos Humanos no CSNU.....	113
Gráfico 12 –	<i>Enforcement</i> de 5.2 Grupos vulneráveis (crianças) no CDH.....	114
Gráfico 13 –	<i>Enforcement</i> de 5.2 Grupos vulneráveis (crianças) no CSNU.....	115
Gráfico 14 –	<i>Enforcement</i> de 5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos) no CDH.....	116
Gráfico 15 –	<i>Enforcement</i> de 5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos) no CSNU.....	117
Gráfico 16 –	<i>Enforcement</i> de 5.4 Grupos vulneráveis (mulheres) no CDH.....	118
Gráfico 17 –	<i>Enforcement</i> de 5.4 Grupos vulneráveis (mulheres) no CSNU.....	119
Gráfico 18 –	<i>Enforcement</i> de 3. Integridade física e PoC no CDH.....	121
Gráfico 19 –	<i>Enforcement</i> de 3. Integridade física e PoC no CSNU.....	122
Gráfico 20 –	<i>Enforcement</i> de 1.Direitos Cíveis e Políticos no CDH.....	123
Gráfico 21 –	<i>Enforcement</i> de 1. Direitos Cíveis e Políticos no CSNU.....	124

Gráfico 22 –	<i>Enforcement</i> de 4. Direitos socioeconômicos e culturais no CDH.....	125
Gráfico 23 –	<i>Enforcement</i> de 7. Integridade de agentes internacionais e defensores de direitos no CSNU.....	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Menções de proteção no CDH por categorias principais.....	100
Tabela 2 - Menções de proteção no CSNU por categorias principais.....	101
Tabela 3 - Menções de proteção no CDH por categorias secundárias.....	102
Tabela 4 - Menções de proteção no CSNU por categorias secundárias.....	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de conteúdo
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
HRC	<i>Human Rights Council</i>
ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
OI	Organizações Internacionais
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organizações das Nações Unidas
PoC	<i>Protection of civilians</i> [proteção de civis]
R2P	<i>Responsibility to Protect</i> [Responsabilidade de Proteger]
TPI	Tribunal Penal Internacional
UNSC	<i>United Nations Security Council</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	A AGENDA TÉORICA SOBRE NORMAS	25
2.1	Normas importam, menos que comportamento.....	26
2.2	Sínteses conceituais sobre normas	36
2.3	Dimensões normativas da legitimidade	49
3	DEFINIÇÕES PRELIMINARES DE PROTEÇÃO	56
3.1	Polo protetor: o Estado.....	57
3.2	Proteção nas instituições internacionais	64
3.3	Polo protegido: os vulneráveis.....	78
4	O CONTEÚDO DA PROTEÇÃO NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS E NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS	86
4.1	Aplicação da análise de conteúdo: códigos e escolhas metodológicas.....	92
4.2	Resultados da codificação.....	100
4.2.1	Frequência e percentual	100
4.2.2	A evolução do gradiente de <i>enforcement</i>	111
5	COMPOSIÇÃO DO REGIME GERAL DE PROTEÇÃO HUMANA	129
5.1	O <i>cluster</i> de proteção securitária	131
5.2	O regime geral de proteção: norma geral e complexidade do sistema internacional.....	142
5.3	O problema da despolitização.....	156
5.3.1	Contestação, <i>backlash</i> e a crise da ordem multilateral.....	165
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	172
	REFERÊNCIAS	178
	APÊNDICE A – LIVRO DE CÓDIGOS DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS	191
	APÊNDICE B – LIVRO DE CÓDIGOS DO CONSELHO DE SEGURANÇA	193

1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2019, o Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, António Guterres, declarou que sua geração havia falhado “com a responsabilidade de proteger o planeta”, por ocasião de abertura do Encontro de Cúpula sobre a Ação Climática às vésperas dos debates da Assembleia Geral daquele ano (ONU News, 2019). A construção da frase causou impacto na imprensa internacional pela taxatividade sobre a crise ambiental, mas pouco chamou atenção pela escolha da expressão “responsabilidade de proteger” no contexto da ação climática. A falta de análises e comentários à época sobre a referência talvez tenha se dado pela restrição da “Responsabilidade de Proteger” (R2P) àquela altura apenas aos círculos acadêmicos construídos especificamente para viabilizar sua sobrevivência, entretanto, mesmo assim, é interessante notar que o Secretário Geral escolheu referenciar o instrumento de maior intromissão na soberania territorial construído na governança pós-1945 durante o pior momento do multilateralismo da ordem liberal internacional.

A partir dali era possível observar que os diálogos sobre a vocação protetiva imbuída nos mecanismos onusianos haviam nitidamente rompido as fronteiras do debate mais tradicional sobre o humanitarismo e, muito além das implicações sobre instalação de operações de paz de estabilização, a pergunta dominante nos corredores da Organização era “o que é proteção?”. Também é verdade que não foi a inusitada associação de Guterres que inaugurou a reflexão ampla sobre um regime de proteção humana (vide Bellamy, 2015; Bigo, 2006; Cronin, 2003; Jacob, 2018), contudo, os anos seguintes contemplaram um volume inédito de publicações sobre o tema, ora mais próximos da embocadura securitária, ora empunhando o esforço teórico de compreender novas percepções sobre o regime (vide Crossley, 2020; Jacob, 2020, 2021; Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022).

Concomitantemente à questão sobre os sentidos conceituais da ação internacional, as transformações institucionais recentes das organizações internacionais (OI) têm sido objeto de análise de um conjunto extenso e profícuo de publicações nas últimas décadas. Não apenas, lentes sobre a incorporação conceitual e metodológica de trabalho foram propostas com inovações substanciais para o campo e abriram um flanco de pesquisas empíricas sobre mudanças institucionais e suas categorias de legitimidade (vide Barnett, 2021; Clark, 2005; Imerman, 2017; Tallberg; Zürn, 2019; Zürn, 2018). Neste sentido, a preocupação sobre as variáveis analíticas impeliu a agenda de pesquisa a esmiuçar o conjunto de práticas, normas, estruturas e conceitos orquestrados pelas OI como um campo autônomo das Relações Internacionais.

Esses dois eixos foram incorporados por um pujante debate sobre como se constituem as normas no sistema internacional – o chamado construtivismo de normas (vide Acharya, 2004, 2011, 2013; Finnemore; Sikkink, 1998; Deitelhoff; Zimmerman, 2019; Hofferberth; Weber, 2015; Hoffmann, 2010; Peez, 2022; Wiener, 2009, 2014; Winston, 2017), e no recorte específico da proteção, como interpelar a trajetória da R2P a partir do olhar sistemático sobre o ciclo normativo (Orchard, 2020; Stefan; Kenkel, 2020). É nessa conjunção de fatores que se originam esforços recentes sobre o alcance da proteção humana e como o efeito das crises de legitimidade no significado normativo vem operando na governança global. É precisamente nesse campo que a pesquisa aqui apresentada se insere, com a proposta de investigar o espectro protetivo para além do enviesamento da R2P, tendo como problema de pesquisa **quais são os usos do léxico protetivo, seus conteúdos e sua associação a diferentes graus de *enforcement* nas instâncias deliberativas do Conselho de Segurança e do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.**

Isso, porque a ampliação de atividades de proteção de indivíduos e suas comunidades por OI é um fenômeno importante da consolidação normativa do sistema internacional, a partir do início do século XX (Benhabib, 2006; Cohen, 2012; Moyn, 2018), muito além do arroubo intervencionista do início do século XXI. A edificação de redes institucionais de monitoramento e garantia de direitos humanos transformou a concepção tradicionalista da soberania estatal – da construção historiográfica sobre o modelo de Vestefália (Hurrell, 2007) – e estruturou a convergência entre o Estado soberano e a vinculação voluntária de obrigações internacionais de proteção e garantias às pessoas (Benhabib, 2006; Cohen, 2012).

Neste sentido, a construção universal¹ do regime internacional de direitos humanos² foi feita no bojo da Organização das Nações Unidas (ONU) como princípio fundador da nova governança (Clark, 2005). Com papel primordial no adensamento normativo dos direitos humanos desde a própria Carta de São Francisco (1945), a ONU guiou a ampliação substantiva e formal de direitos humanos em meio à clivagem ideológica da Guerra Fria (Moyn, 2018; Whyte, 2019). A partir da liberalização nos anos 1990, a Organização ampliou seu escopo de atuação, iluminando ainda mais as disputas sobre as garantias da dignidade das pessoas (Benhabib, 2008; Cohen, 2012). Essa tensão de sentido é especialmente pujante tanto no avanço

¹ O significado de “universal” não se refere aos valores prescritivos contidos nas normas, mas sim ao escopo de vinculação jurídica desse arcabouço.

² Refere-se aqui à definição de “regime internacional de direitos humanos” cunhada por Seyla Benhabib (2006, p. 27): “*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*”.

neoliberal sobre a pauta econômica, quanto sobre a lógica social, uma vez que da redução das proteções sociais em nível nacional como atalho para sua agenda de atomização dos sujeitos no modelo de concorrência, enquanto impõe ferozmente condicionantes de propriedade e mercado em âmbito internacional (Lafont, 2015, 2018).

Esse protagonismo das Nações Unidas usa mecanismos tradicionais do direito internacional fundados na *hard law* – majoritariamente tratados internacionais –, mas também em expedientes alternativos de *soft law*, que caracteristicamente não são vinculantes, entretanto têm o condão de incitar a construção normativa (Goldstein *et al.*, 2000; Abbott; Snidal, 2000). Para além dos alicerces formais, a narrativa sobre a constitucionalidade da Carta (Kennedy, 2004) foi poderosa na ampliação do senso de autoridade da Organização (Orford, 2011), bem como na instigação de atividades legislativas de seus órgãos deliberativos, especialmente no seu Conselho de Segurança (CSNU) (Benhabib, 2004; Cohen, 2012). As bases fundamentais dessa atuação expandida estão consolidadas no próprio desenho da ONU – como o poder vinculante obrigatório e universal do CSNU e as capacidades de adoção voluntária da Assembleia Geral (AGNU).

Parte significativa desse protagonismo se deve à inovação normativa de criar a arena amalgamada de negociação sobre a disputas dos significados dos direitos humanos, e operacionalizar sua vinculação de forma extensa. A arquitetura institucional privilegiou a representação dos oficiais nacionais, aliada à cooperação técnica entre seus espaços, uma vez que o Sistema ONU “não é desenhado como uma matriz robusta, mas um conjunto de colunas profundamente enraizadas, ligadas apenas por fileiras finas e tênues” (Ruggie, 2003, p. 303, tradução nossa³). Esse modelo fragmentou temas em variadas agências e instâncias deliberativas, entretanto, foi capaz de produzir convergências conceituais entre seus múltiplos corredores, lastreadas em sua cultura burocrática específica. A extensa formação institucional não apenas acomodou interesses estatais, como formou e estrutura a burocracia, capaz de produzir regras, autoridade e graus de autonomia (Barnett; Finnemore, 2004). É importante ressaltar que o espectro tecnocrático próprio das organizações atua como um elemento despolitizador da atuação institucional, separando artificialmente discussões de *high* e *low politics*, tanto quanto de *politics* e *policy* (Louis; Maertens, 2021). Esta cisão não é defendida neste trabalho enquanto a realidade das práticas da burocracia, mas sim é usada como ferramenta para identificar se os elementos protetivos servem às narrativas despolitizadoras e

³ Do original: “*is not designed as a matrix at all but as a set of deeply rooted columns connected only by thin and tenuous rows*”. (Ruggie, 2003, p. 303).

moralizantes como estratégias de atuação institucional para evitar entraves em consensos políticos (Barnett, Finnemore, 2004; Rizzotti; Fuccille, 2022).

Assim, esta pesquisa percebe o ambiente burocrático não apenas como um espaço de ação da política internacional, mas também como um agente modulante na formulação de normas e práticas. Essa preocupação se dá pela observação de que há uma uniformidade na produção de documentos centrais para a ação dos Estados. O material primeiro e mais distinto em que essa característica se destaca são as Resoluções do Conselho de Segurança, reproduzidas em essência e forma por variados temas e períodos. Assim, as expressões para autorização da ação internacional são reeditadas abarcando um conjunto de valores na maior parte das vezes implícitos aos textos assessorados pela burocracia e notoriamente estruturados para caracterizar consensos e meios-termos palatáveis aos Estados na posição de tomadores de decisão. Neste sentido, interessa aqui perceber as estruturas burocráticas como corredores multiplicadores na formação conceitual do ambiente normativo, produzindo testes de alcance e limitação da norma neste processo.

Com esta premissa em tela, é possível observar o espraiamento de expressões amplas, aliado ao processo de apuramento dos jargões, associando-os por repetição a determinados sentidos. De modo direto, o que está posto é a observação de que a ideia de ‘proteção’ enquanto norma dentro do Sistema ONU é o centro galvanizador e balão de ensaio da contestação sobre o que significa proteger. É importante ressaltar que esse efeito é construído justamente pela generalidade da expressão – inclusive muito maior que sua decorrência mais direta, a Responsabilidade de Proteger. Com isto, o ponto crucial aqui é perceber quais sentidos foram atribuídos à amplitude turva da proteção neste século. É possível olhar para essa dimensão justamente no ponto dos resultados desse processo, isto é, dos documentos reiterados produzidos pela burocracia e com aprovação dos Estados: as resoluções das instâncias deliberativas. Deste modo, a questão central neste trabalho não é sobre como se desenrolou o processo de formação e contestação da proteção, mas sim quais são seus significados tentados e quais foram bem-sucedidos na constituição deste *topoi*.

Por esta razão, o objeto da pesquisa é o uso dos sentidos da proteção nas resoluções emitidas pelos órgãos deliberativos da ONU dotados de diferentes poderes vinculantes, nomeadamente o Conselho de Segurança (CSNU) e o Conselho de Direitos Humanos (CDH), entre 2006 e 2019 (antes da eclosão da pandemia de covid-19). Este recorte temporal é definido pela possibilidade de colher as resoluções dos dois órgãos, uma vez que o CDH passou a operar a partir de 2006, ano seguinte da sua criação pelo documento final da Cúpula Mundial da ONU

em 2005⁴ – o mesmo que adotou unanimemente a linguagem da R2P. Esse conjunto de fontes permite avaliar o andamento de temas transversais na agenda da Organização em contextos distintos de *enforcement* e negociação, no intuito de estabelecer a relação entre o uso do vocabulário da proteção e o grau de vinculação. Todas as instâncias deliberativas emitem resoluções uniformemente como “expressões formais da opinião ou vontade dos órgãos da ONU” (Dag Hammarskjold Library, [2024], tradução nossa⁵), possibilitando a análise sistemática da documentação.

O caminho para esse escrutínio empírico é o método de análise de conteúdo (AC), que permite o manejo de um conjunto documental extenso, desde que este tenha sistematicidade e homogeneidade entre si (Bardin, 2011; Schreier, 2012) – requisitos aplicáveis às resoluções. Neste sentido, a AC impele à construção de significados internos ao material, e alia-se à lógica hermenêutica para a interpretação das relações produzidas entre os sentidos revelados (Kuckartz; Rädiker, 2023). Esses resultados são produzidos a partir da ampla categorização realizada na aplicação na análise de conteúdo, por meio da construção de códigos para essa organização e análise dos seus significados, que aqui contemplam dimensões de direitos, regimes específicos e *enforcement*⁶.

Esse esforço permite observar a forma reiterada que ganhou a ideia de proteção no contexto de garantia de direitos humanos no Sistema ONU. Mesmo que de modo a simplificar a realidade, o retrato do ponto em que este processo se encontra se destaca pela capacidade de sintetizar os resultados, aqui demonstrados com estudo empírico. Ainda que a busca pelos significados das normas já esteja presente e consolidada no estudo de construção e contestação normativa (Wiener, 2007), a procura pelos sentidos da proteção precisam de novos contornos em virtude da sua transformação patente desde o acionamento da Responsabilidade de Proteger em 2011, bem como do seu abandono seguindo pela ampliação massiva do léxico da proteção nas decisões do Conselho de Segurança (Rizzotti; Fuccille, 2022). Contudo, é mais importante notar que o empenho aqui pretendido não se arregimenta como exclusivo do campo da segurança, que já escrutinou a própria Responsabilidade de Proteger, seus sentidos e sua

⁴ O Conselho de Direitos Humanos foi instalado em substituição à Comissão de Direitos Humanos, presente na estrutura da Organização desde 1946, com o intuito de robustecer os mecanismos de direitos humanos na Organização, nos moldes dos outros órgãos principais da estrutura (Donnelly, 2013).

⁵ Do original: “*formal expressions of the opinion or will of UN organs*”. (Dag Hammarskjold Library, [2024]).

⁶ O capítulo 4 (O conteúdo da proteção no Conselho de Direitos Humanos e no Conselho de Segurança das Nações Unidas) descreve as categorias, e o livro de códigos [*coding book*] pode ser visualizado nos Apêndices A e B.

proximidade do uso da força, mas sim como um vocábulo mais amplo e próprio do campo autônomo dos Direitos Humanos é moldado a fim de produzir determinados sentidos no contexto do Sistema ONU.

Nesta linha, **o objetivo geral é estabelecer a relação entre o espraiamento da lógica de proteção sobre temas de direitos humanos e o uso de diferentes mecanismos vinculantes na institucionalidade da Organização.** O resultado esperado antes do levantamento empírico era que seria possível identificar instrumentos variados de *enforcement* dentro de um mesmo regime, expressando as disputas políticas entre os sentidos dos direitos humanos, guiados por marcadores significativos de transição entre o estágio puramente recomendatório e a decisão coercitiva – neste caso, o marcador a ser analisado é a mobilização do espectro protetivo. Desta feita, a hipótese posta era que os sentidos da proteção nas diversas áreas da ação internacional tensionam e afrouxam *pari passu* ao reconhecimento e descarte do conteúdo de direitos afirmados no sistema universal de garantias; e de modo subsidiário, que seria possível observar o maior robustecimento de mecanismos de *enforcement* realizado a partir do uso incisivo e sistemático da linguagem protetiva, ensejando o debate de determinado tema em instâncias com maior poder vinculante, como o CSNU. O que os dados levantados nas resoluções do CDH e do CSNU mostraram foi que há sim o uso de um gradiente amplo de *enforcement* em um mesmo regime – inclusive dentro de seus recortes temáticos –, entretanto esse uso plural é comum em vários campos da proteção, não sendo um marcador isolado da robustez normativa. No mais, a partir do aprofundamento da crise do multilateralismo ao final da década, há uma reversão das menções com maior indicação de *enforcement*, indicando uma saída alternativa do vocabulário institucional no sentido da maior indeterminação de seus significados. Para a composição dos conteúdos propriamente ditos, há uma confluência na afirmação de perspectivas liberais de direitos civis que guiou a reiteração protetiva no sentido da integridade física e liberdades políticas, mas sem o monopólio da agenda de proteção. Isso não exclui a dimensão sobre direitos do debate da proteção, pelo contrário: há uma ação transversal dessa agenda que conformou fronteiras para a construção do sentido protetivo e, que assim como outras formações normativas, segue sob disputa.

O que foi reafirmado é a tentativa de imputação de caráter despolitizador e moralizante das interações institucionais no contexto da proteção, mesmo quando centrada na disputa dos sentidos de direitos humanos privilegiado pelo seu vínculo com a estabilidade da ordem, promovendo mudanças ou permanências no sistema internacional. Isso, porque o tom moral atribuído à dinâmicas protetivas tende a limitar o debate político e circunscrever a ampliação de direitos, incluindo suas dimensões de *enforcement*. Isto é, mesmo com um elo fundante do

uso da proteção no contexto dos direitos humanos, cujo o substrato é inerentemente político, há a produção de formas despolitizadas e moralizadas de quem deve ser alvo da proteção, ao invés de agente das garantias internacionais.

Com isso em tela, é necessário evocar aqui a análise da emergência e contestação de normas, incluindo a produção de conjuntos [*clusters*] normativos (Winston, 2017), como condicionantes das práticas dos atores. Neste sentido, o debate sobre apuração e determinação normativa enseja a reflexão sobre o conteúdo formal e subjacente das decisões, bem como de sua aplicabilidade. Esse ramo está lastreado no olhar do construtivismo de normas que observa o impacto empírico da produção normativa no comportamento dos atores e, mais amplamente, na política global (Hoffmann, 2010). Contudo, são escassas as iniciativas feitas nesta seara vindas do Sul Global, formando um arcabouço teórico-metodológico com características e temas muito próprios do Norte (Peez, 2022). A exceção notória é o trabalho de Amitav Acharya (2004, 2011, 2013) que justamente propõe tensionar as perspectivas sobre a incorporação normativa a partir das dinâmicas Norte-Sul.

Para além das implicações específicas que a dominação do Norte tem na produção do conhecimento das Relações Internacionais, já amplamente apontadas e debatidas no campo, há um impacto importante, quiçá ainda mais crítico, quando o tema abordado são os direitos humanos. Isso, porque a formação do regime internacional de direitos humanos é fruto dos embates sobre o que são as garantias fundamentais, e como avaliar seu *enforcement* em realidades variadas pelo globo (Benhabib, 2011; Lafont, 2018). Mais ainda, a ideia de que há um rol específico de seus conteúdos evoca um ponto de chegada sobre direitos, prescindindo da possibilidade de ampliar garantias fundamentais, e hierarquizando quais são mais importantes para a dignidade humana. Esse movimento é evidentemente embebido das disputas ideológicas no vetor do liberalismo da ordem internacional (Moyn, 2018; Lafont, 2015). Olhar desde o Norte, neste contexto, implica em reduzir as expectativas sobre direitos socioeconômicos e ignorar as experiências de afirmação de garantias muito além da expectativa de um Estado simplesmente regulador. É por esta razão que esta pesquisa usa do avanço teórico sobre normas nas últimas duas décadas, mas também pretende contribuir para a partir de uma perspectiva crítica que incorpore as preocupações desde o Sul, em especial sobre os riscos de se incorporar o modo despolitizante do liberalismo na disputa sobre direitos.

Deste modo, o trabalho aqui exposto contempla quatro capítulos, para além desta introdução e das considerações finais. O primeiro faz a revisão da literatura sobre o construtivismo de normas como embocadura teórica, destacando suas contribuições e limites conceituais na definição do que é “norma”, e quais são os recursos analíticos possíveis. O

capítulo demonstra que, embora tenha havido importantes desenvolvimentos teóricos nas últimas três décadas, o conceito de norma foi eclipsado pela preocupação sobre o comportamento dos atores – especialmente na primeira “onda” desta agenda – e só foi retomado com mais afinco a partir da inclusão de contestação como baluarte do processo normativo (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Wiener, 2018; Winston, 2017). Nessa esteira, o primeiro capítulo apresenta uma proposta de normas centrada no binômio problema-valor, cindido o comportamento da sua definição, a partir do entendimento que parte constitutiva desse processo é a incorporação da contestação e seus sentidos de legitimidade disputados no processo normativo.

O segundo assume a tarefa de também debater conceitualmente o que é “proteção”, partindo de reflexões sobre segurança e direitos humanos, e assim sugerindo balizas iniciais sobre sua definição. É importante pontuar que a busca por sentidos da proteção para além de uma definição teórica de trabalho, ou mesmo filiada à uma única perspectiva, é fundamental para elucidar o elo sobre a percepção social do conceito explicitando as premissas contidas (Guzzini, 2005). O que fica em tela é a importância sobre os papéis exercidos no contexto do “agir protetivo”, isto é, a proteção desvela-se como uma dinâmica relacional entre protetor e protegido onde estão dispostas as atribuições do Estado, as co-responsabilidades imbuídas na malha internacional de direitos humanos, e o reconhecimento de grupos específicos como vulneráveis.

Estabelecidas as balizas teóricas preliminares, o terceiro capítulo se debruça sobre a base empírica da associação protetiva. Para elencar quais são os conteúdos preconizados na produção institucional, realizou-se a análise de conteúdo (AC) de todas as vezes que a palavra “proteção” foi usada no texto das resoluções do CSNU e do CDH, totalizando 5109 menções entre 2006 e 2019. Esse esforço interpelou duas variáveis: a primeira é foi a divisão de categorias principais e secundárias a partir dos elementos de vulnerabilidade e direitos, fazendo com que cada uma se registrasse conforme seu surgimento no escrutínio das bases de dados. A segunda foi sobre a associação de cada menção a diferentes níveis de *enforcement* que passam pela falta de referência à qualidade normativa, e vão até as formas mais clássicas de *hard law*, bem como associação à incorporação nacional. Ao todo, constituíram-se 12 categorias principais e 33 secundárias distribuídas em oito níveis de *enforcement*. Desse mapeamento verificou-se que há uma comunicação importante entre os conteúdos dos dois conselhos, confirmando a relevância do contexto institucional para a produção de sentidos. Também foi possível constatar a maleabilidade da afirmação normativa, onde muito da sua atenção abre espaço para formas indeterminadas e tem como eixo gravitacional a formulação de práticas da própria burocracia.

Por fim, o último capítulo apresenta a proposta de norma e regime geral como um desenho conceitual possível para o exame do conteúdo normativo, mais do que sobre seu ciclo de afirmação. Isso porque, o uso de “proteção” revela sentidos conexos, ainda que difusos, sobre diferentes regimes específicos – nomeadamente: migrantes e refugiados, crianças, mulheres e civis em conflitos armados – que podem parecer autônomos, mas carregam uma correlação de significados profunda a partir da ideia que é preciso produzir um conjunto de garantias sob a égide do sistema internacional. Esse fenômeno não pode ser percebido apenas como um desdobramento natural da institucionalidade, mas deve ser interpretado como a estruturação de sentidos normativos da ordem internacional que dialogam com elementos de estabilidade, e são intimamente vinculados às disputas de valores que se dão no processo normativo. Assim, o recurso da norma e regime geral serve à compreensão justamente desses elos de legitimidade e permite avaliar a ligação entre *clusters* normativos, bem como eventuais cisões no processo de se contestar a estrutura problema-valor.

Como resultado, propõe-se a estrutura do regime geral de proteção – como mencionado entre regimes específicos de migrantes e refugiados, crianças, mulheres e civis em conflitos armados – revelando uma complexidade institucional (Alter; Raustiala, 2018; Carneiro, 2023) e normativa (Fehl; Rosert, 2020) bastante adensada, com franco potencial de modulação sobre direitos. Ao fim e ao cabo, reflete-se sobre o problema do esforço em se despolitizar no cenário organizacional justamente como entrave da interpretação de garantias mais robustas, assim como para o reconhecimento da agência das pessoas parte do regime de proteção. A forma pretensamente despolitizada restringe o potencial emancipatório desses expedientes, reduzindo-os ao controle sobre a força, e tornando os grupos vulneráveis como alvo da proteção, ao invés de titulares de direitos. Essa conjunção é especialmente crítica no contexto da atual crise do multilateralismo e reflete na empreitada da extrema direita sobre a ordem internacional e os conteúdos de direitos humanos.

Esse esforço partiu da perspectiva de expandir a compreensão sobre a proteção como um instrumento intrinsecamente político e amplamente utilizado nas Nações Unidas, que teve pouca elucidação conceitual. A busca fundante desse trabalho é na escavação do “que” para além do “como” em um contexto de alta plasticidade de conteúdos, galvanizada não como como expediente de incorporação contestatória, mas sim pela crítica ao caminho da despolitização; comprometendo, neste sentido, a capacidade de robustecimento das salvaguardas de direitos e mesmo a relação de legitimidade sobre os expedientes dispostos na caixa de ferramentas institucionais.

2 A AGENDA TEÓRICA SOBRE NORMAS

As organizações internacionais (OI) passaram a ocupar um espaço importante da política global a partir da segunda metade do século XX, e ganharam especial atenção das teorias de Relações Internacionais com o arrefecimento dos debates canônicos entre (neo)realismo (neo)liberalismo desde os anos 1990 (Finnemore; Sikkink, 1998). Foi justamente no espaço aberto sobre como analisar as OI e da falta de cabedal teórico-metodológico para fenômenos não exclusivamente ligados aos interesses estatais que se ampliaram os esforços construtivistas sobre a percepção que ideias e normas – recursos francamente empenhados pelas OI – são um componente crucial da política internacional (Checkel, 1998).

A partir de então, a caracterização do que são normas, como são formuladas, seus efeitos e como analisa-las deu corpo à vertente do construtivismo de normas que se debruça sobre essas questões a partir de um pretense meio termo entre lógicas reflexivistas e o rigor metodológico (Hofferberth; Weber, 2015). Neste campo, é possível identificar três ondas gerais sobre a constituição do debate e como ele evoluiu no sentido de compreender o funcionamento normativo (Hoffmann, 2010). A primeira foi movida pela preocupação com a socialização das normas, e seus ciclos (Finnemore; Sikkink, 1998; Risse; Sikkink, 1999), onde a grande questão é como os atores incorporam as prescrições. Essa posição colocou em primeiro plano o comportamento engendrado, sem se preocupar com transformações internas às normas, abrindo mão da reflexão mais profunda sobre o conteúdo normativo em si (Hofferberth; Weber, 2015; Sending, 2002). A segunda fase rompe justamente com a característica estática das normas e se debruça sobre o impacto de estratégias de incorporação normativa no conteúdo disposto, em especial na relação entre Sul e Norte Global (Acharya, 2004, 2011, 2013) – somando à lógica de socialização, temas de *compliance* e contestação. Por fim, uma terceira onda, ainda em curso, transforma a característica fixa da norma para uma estabilidade momentânea, ao incorporar a dinamicidade como característica fundamental, centralizando a contestação como objeto de análise (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Hoffmann, 2010; Wiener, 2004). Assim, a primeira seção deste capítulo faz a revisão da literatura sobre construtivismo de normas a fim de compreender as contribuições do campo.

Neste esforço, resta claro que apesar da “norma” ser supostamente o centro da atenção teórica, a preocupação em esmiuçar o conceito só é expandida na terceira onda. Antes disso, as definições sobre normas são apresentadas como um atalho para elaborações de casos específicos e análises dos comportamentos dos atores. Neste sentido, a segunda seção deste capítulo assume a tarefa de enfrentar os limites conceituais do que é a “norma” e produzir

sínteses teóricas, sem que seja uma saída rápida de definição inicial. É neste trecho que se apresenta uma proposta distinta da apresentada na literatura sobre o conceito, excluindo a dimensão do comportamento – preconizada na socialização – como constituinte da norma. Por fim, tomando como pedra basilar a contestação para o processo de formação da norma, a legitimidade aparece como componente significante e suas dimensões e contribuições para a análise normativa são apresentadas na terceira seção. Esse esforço é crucial para a formulação de uma embocadura sobre a discussão da proteção internacional, por ter o condão de mapear características da afirmação conceitual ao mesmo tempo que provê recursos para a análise de sua trajetória.

2.1 Normas importam, menos que comportamento

A retomada do interesse sobre normas, suas definições e impactos foi uma marca da agenda de pesquisa do construtivismo das Relações Internacionais nas décadas finais do século XX, não pelo seu ineditismo temático, mas sim pela necessidade de teorização sobre o tema, inclusive com maior rigor metodológico (Checkel, 1998; Finnemore; Sikkink, 1998; Hofferberth; Weber, 2015). Essa virada conceitual foi importante para abrir espaço para o ramo da construção e contestação de normas como parte das reflexões amplas das Relações Internacionais, no entanto, com autonomia da formação teórica, especialmente a partir da definição do objeto normativo como parte constituinte da política internacional (Finnemore; Sikkink, 1998; Deitelhoff; Zimmerman, 2019; Peez, 2022), promovendo inclusive capacidade de instrumentalização empírica da reflexão teórica reflexivista (Hofferberth; Weber, 2015; Hoffmann, 2010).

Em um primeiro momento, as áreas de concentração dos estudos sobre normas se distribuíram fundamentalmente entre a aquiescência comportamental, a socialização e difusão, além da emergência normativa (Hoffmann, 2010). Nesta primeira fase, a formulação de uma alternativa à lógica materialista das variáveis de ação impeliu a atenção construtivista à busca de dimensões comportamentais para comprovar o impacto empírico das normas e do fulcro ideacional. Neste momento, a preocupação comportamental, à luz do cânone internacionalista do construtivismo, implicou em um olhar estático sobre o fenômeno normativo, colocando-o como variável independente do processo analítico da ação dos atores (Hofferberth; Weber, 2015; Hoffmann, 2010). Este caminho engendrou a busca por compreender os comportamentos a partir da percepção de adequação [*appropriateness*] dos atores em relação ao postulado normativo, em contraponto às dimensões materiais de ação. Esta virada implicou o afastamento

do olhar sobre normas sobre o próprio recurso construtivista de socialização, intrinsecamente aberto às transformações e à ressignificação comportamental (Hofferberth; Weber, 2015; Risse, 2000; Sending, 2002):

As críticas de Risse (2000) e Sending (2002) focam no modo de ação dado como certo implícita a lógica da adequação. Sending chega ao ponto de afirmar que a lógica da adequação é incompatível com o pensamento construtivista porque viola os princípios da constituição mútua e não permite mudanças – ele afirma (2002:458) que na lógica da adequação, a estrutura social tem “autoridade objetiva” sobre os atores, não permitindo o tipo de reflexão necessária para a constituição mútua e mudança. (Hoffmann, 2010, p. 9, tradução nossa⁷).

Ainda que a ideia de adequação se refira à lógica de ação dos indivíduos, cindindo a vertentes construtivistas (Risse, 2000; Sending, 2002), para o escopo desta pesquisa, há pouca relevância no debate de tomada de decisão para ação dos atores, ou mesmo suas posturas individuais em relação a determinado tema. O que aqui é implicado pela adequação é a formação de uma normatividade comportamental, dividindo as partes entre cumpridores da expectativa determinada na norma, ou desafiadores. Mesmo nesse estágio, já é possível observar a inviabilidade de se expandir a análise da lógica de comportamento para dimensões de co-constituição de agente e estrutura, e mesmo da sua observação imediata na transformação política (Sending, 2002).

O campo da socialização se preocupou na produção de identidades no contexto da incorporação de normas e da formação de pertencimento e integração dos membros na comunidade (Hoffmann, 2010). Neste sentido, a socialização se refere ao traço mais tradicional do construtivismo, compreendendo inclusive a formação de preferências nesse processo. Contudo, ainda que seja um elemento preponderante em uma lógica construtivista canônica, ela não é o centro avaliativo da produção de normas, uma vez que é possível observar a formação normativa para além da semelhança identitária (Winston, 2017). Mesmo assim, a socialização sobrepõe as dinâmicas de emergência normativa, especialmente na primeira fase desta agenda (Hoffmann, 2010).

Nos dois principais modelos organizados a partir da preocupação da socialização, nomeadamente o ciclo de vida da norma [*norm life cycle*] (Finnemore; Sikkink, 1998) e o

⁷ Do original: “Risse’s (2000) and Sending’s (2002) critiques’ focus on the taken-for-granted mode of action implied the logic of appropriateness. Sending goes so far as to claim that the logic of appropriateness is incompatible with constructivist thought because it violates the tenets of mutual constitution and does not allow for change – he contends (2002:458) that in the logic of appropriateness, social structure has “objective authority” over actors, not allowing for the kind of reflection necessary for mutual constitution and change.”. (Hoffmann, 2010, p. 9)

modelo de espiral [*spriral model*] (Risse; Sikkink, 1999) a preocupação fundamental é de compreender a incorporação das normas pelos atores, mais do que propriamente perceber sua emergência:

[...] assim que uma norma atinge o ‘ponto de inflexão’ de aceitação suficiente, não há escapatória. [...]. A sua eventual ‘internalização’ é apenas uma questão de tempo, uma vez que ‘cai em cascata’ sobre os atores até que todos finalmente cumpram a norma (Finnemore e Sikkink 1998: 895). (Hofferberth, Weber, 2015, p .82, tradução nossa⁸).

A ideia ensejada de transformação aqui se dá justamente na modulação do comportamento, e na aquiescência de determinada norma pelos atores (Risse; Sikkink, 1999). Neste contexto, ficam de fora as preocupações sobre interpretação e substantivação do conteúdo normativo, preconizando modelos analíticos sobre difusão, mas sem considerar dimensões transformativas do corpo da norma em si (Hoffmann, 2010; Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022), estancando inclusive as possibilidades de comportamento na previsão normativa (Hofferberth; Weber, 2015). Isso, pois o objetivo crítico da socialização é a internalização dos atores daquele comportamento prescrito (Risse; Sikkink, 1999).

Dessa forma, o comportamento e o conteúdo normativo engendrados são cristalizados construindo balizas de cumprimento ou não, no entanto sem a possibilidade de transformação dessas expectativas. É por esta razão que Matthias Hofferberth e Christian Weber (2015) afirmam a incompatibilidade entre o desenvolvimento metodológico nos trabalhos empíricos com as premissas teóricas de multidimensionalidade constitutiva do construtivismo. A fim de compor justamente o binômio norma-ação, essa vertente usa a dimensão normativa como variável independente da análise comportamental e, portanto, estanque no contexto da política global, incorporando na agenda de pesquisa sobre normas formas metodológicas neopositivistas, anteriormente criticadas pelo construtivismo.

Com a posição estática da norma, ela fica secundarizada em relação às dimensões de comportamento e identidade, uma vez que a questão mais significativa do processo de socialização é como o ator se imbuíu do comportamento previsto na norma incorporada. Neste sentido, a primeira geração da virada construtivista elabora pouco sobre o movimento e conteúdo normativo, enquanto privilegia a adequação (Sending, 2002) e mesmo a ideia de integração das balizas de identidade (Risse; Sikkink, 1999). Com isso, oblitera-se a formulação

⁸ Do original: [...] *as soon as a norm reaches the ‘tipping point’ of sufficient acceptance, there is no escape. [...] . Its eventual ‘internalisation’ is only a matter of time as it ‘cascades’ upon actors until all of them finally abide by the norm (Finnemore and Sikkink 1998: 895). (Hofferberth; Weber, 2015, p .82).*

sobre o que é percebido como norma e quem têm o condão de colocar o processo normativo em marcha, é só a partir da noção de “localização” que se inicia um debate sobre a transformação da própria norma na dinâmica de interação entre formuladores e receptores (Achayra, 2004, 2013).

Seguindo a cronologia deste corpo teórico apresentada por Matthew Hoffmann (2010), forma-se neste diapasão uma segunda onda da agenda sobre normas centrada nos processos de *compliance*, socialização e contestação, para além da lógica de adequação. Abre-se, então, o debate sobre a difusão de normas para grupos outros que não os próprios formuladores. Essa dinâmica implicou na percepção de como estruturas e *inputs* locais operam na incorporação de normas, em especial aquelas que operam na trajetória Norte-Sul (Achayra, 2004). A tensão central desse processo é, assim, a relação entre promotores [*makers*] e receptores [*takers*] de normas, implicando na produção de alianças, comportamentos e percepções que tomem em conta a função estratégica de posicionamento que a influência na formulação de normas tem. A capacidade de incorporar grupos distintos sobre um mesmo arcabouço normativo amplia sua percepção de legitimidade, ao mesmo tempo que produzir alternativas e adequações sobre seus desígnios projeta influência de atores a princípio fora do centro de formação normativa.

Neste processo interativo, a localização prevê – diferentemente dos modelos da primeira geração – a própria transformação e ajuste do conteúdo normativo, ensejando a norma como componente móvel (Achayra, 2004, 2011, 2013). É por esta razão que o conceito de localização ganha fôlego, como explicação para a modulação das prescrições e inaugura uma nova fase do construtivismo de normas (Deitelhoff, Zimmerman, 2020; Hoffmann, 2010). Ela contempla a transformação da norma *a priori* difundida, mas sem alterar sua hierarquia em relação ao centro normativo proposto e mantendo a institucionalidade anterior (Achayra, 2004). Nesta seara, o papel dos atores locais e dos espaços regionais é bastante importante por sua função mediadora entre as prescrições da norma em nível global e sua apropriação efetiva. Contudo, a localização é apenas um dos três mecanismos de transformação institucional: ainda é possível se observar a resistência – quando não se criam novas funções e quase não há transformações no arcabouço institucional – e o deslocamento normativo – quando são alterados os aspectos institucionais e funcionais para atender à nova norma (Achayra, 2004).

Desta feita, a agenda sobre normas aprofunda sua preocupação sobre sua difusão, mas em especial dando conta de comportamentos mais complexos como resistência e contestação, muito além da qualidade de adequação comportamental dos atores (Deitelhoff; Zimmermann, 2020). A preocupação central no contexto do trabalho de Amitav Achayra (2004, 2011, 2013), expoente da segunda onda, é justamente a transformação normativa no processo de

incorporação local e regional, tornando a norma uma ferramenta dinâmica para a mudança institucional.

Esse é o caso do modelo de circulação de normas, proposto em detrimento à noção de criação normativa (Achayra, 2013). Ele destaca a necessidade de retroalimentação entre os *inputs* locais/regionais e a perspectiva global da previsão normativa, incluindo a possibilidade de se produzir normas subsidiárias que têm o condão de fortalecer a norma central a partir de uma composição distinta, mas conexa de normas regionais (Achayra, 2011):

[...] circulação presta atenção à criação e difusão de normas como um processo bidirecional. Aqui, as normas globais oferecidas pelos atores morais transnacionais são contestadas e localizadas para se adequarem aos antecedentes cognitivos dos atores locais (localização), enquanto este *feedback* local é repatriado de volta para o contexto global mais amplo, juntamente com outras normas construídas localmente e ajuda a modificar e possivelmente defender e fortalecer a norma global em questão (subsidiariedade). A circulação de normas ocorre quando os atores menos poderosos se sentem marginalizados no processo de criação da norma ou se sentem traídos pelo abuso da norma pelos atores mais poderosos na fase de implementação. A circulação de normas é, portanto, uma combinação dos meus conceitos anteriores de localização e subsidiariedade. (Achayra, 2013, p. 469, tradução nossa⁹).

Deste modo, para a segunda onda do construtivismo de normas, as perguntas cruciais são quais processos são relevantes na relação de desigualdade de poder entre formuladores e receptores normativos e qual é o impacto disso na difusão das normas. Esse ponto oferece uma contribuição fundamental sobre as estratégias do “Terceiro Mundo” na posição de agentes normativos (Acharya, 2011), superando a leitura comum na primeira geração de que o esforço de atores não ocidentalizados em incorporar normas associadas às potências liberais era baseado no giro de identidade e adequação para integração no segundo grupo (Finnemore; Sikkink, 1998; Risse; Sikkink, 1999)¹⁰. Por complexificar a condição formuladora dos agentes do Sul Global, a lógica da subsidiariedade normativa permite salientar as dinâmicas de legitimidade

⁹ Do original: [...] *circulation pays attention to norm creation and diffusion as a two-way process. Here, global norms offered by transnational moral actors are contested and localized to fit the cognitive priors of local actors (localization), while this local feedback is repatriated back to the wider global context along with other locally constructed norms and help to modify and possibly defend and strengthen the global norm in question (subsidiarity). Norm circulation occurs when the less powerful actors feel marginalised in the norm creation process or feel betrayed by the abuse of the norm by the more powerful actors in the implementation stage. Norm circulation is thus a combination of my prior concepts of localization and subsidiarity.* (Achayra, 2013, p. 469).

¹⁰ Risse e Sikkink (1999) impõem especial peso dessa lógica identitária para normas de direitos humanos.

na difusão e as estratégias de negociação sobre conceitos críticos da política global, sem o esquematismo sobre identidades.

Neste sentido, a diferença central entre a localização e a subsidiariedade é que a primeira pode ocorrer em quaisquer relações de poder, enquanto a segunda é uma estratégia periférica, marcando posição sobre o abuso normativo das potências (Achayra, 2011). É possível identificar concordâncias e contestações caminhando *pari passu* à tentativa de legitimação do conteúdo normativo, uma vez que o diálogo travado neste processo garantindo a relação iterativa como apuramento das prescrições e do comportamento esperado, bem como no efeito constitutivo que esta dinâmica é capaz de operar realizando a incorporação fática da norma¹¹. Mais do que isso, é possível também abrir o debate sobre a quem no sistema internacional é garantido o lugar de “empreendedor normativo”¹², possibilitando validação de signos fundamentalmente associados à ordem liberal, mas tendo que criar expressões de síntese no encontro dessas prescrições com entendimentos e parâmetros formulados pelo Sul Global (Achayra, 2011; Kenkel; De Rosa, 2015). Desta feita, é crítico compreender que as dimensões de subsidiariedade e contestação não operaram na deslegitimação ao desafio da produção normativa, mas sim como mecanismos que, ao fim e ao cabo, fortalecem o escopo comportamental da norma ajustando suas dimensões a conjuntos amplos da comunidade internacional.

Neste sentido, é possível vislumbrar a disputa sobre a interpretação da norma, que mobiliza questões de identidade dos atores – nas correntes mais clássicas do construtivismo –, mas também o embate gerado a partir de sentidos e de antigas relações de poder entre Norte e Sul Global (Achayra, 2011). O próprio conceito de soberania, definidor do sistema internacional – e usado como caso para Achayra –, é regularmente disputado no eixo das antigas

¹¹ Benhabib (2004; 2006) usa a categoria de ‘iterações democráticas’ para nomear a dinâmica *bottom-up* que legitima o conteúdo de normas de direitos humanos e facilitam sua aceitação genuína nas sociedades.

¹² Vale pontuar que esse vocabulário analítico carrega consigo construções próprias do liberalismo internacionalista, quando preconiza o uso de expressões como ‘empreendedor normativo’. Isso se dá pela origem do debate do construtivismo de normas interseccionados a campos liberais, sobretudo no estudo de direitos humanos, onde a questão sobre a identidade liberal era valorizada para adesão aos regimes internacionais, em especial no contexto pós-Guerra Fria (Risse; Sikkink, 1999). Um resultado dessa permanência é a fragmentação do fenômeno político, onde se estabelece balizas fixas sobre o conteúdo e se atem ao alinhamento dos comportamentos. Embora a proposta teórica dessa tese dialogue nos termos apresentados e defenda a cisão entre norma e comportamento, essa construção não pretende replicar a reificação da norma, tampouco dos seus sentidos, realizada no escopo liberal, mas sim instrumentalizar o conceito de norma e seu conteúdo interno, por meio da relação de legitimidade, como uma forma de desvelar as dinâmicas político-ideológicas e os embates contestatórios do processo normativo.

metrópoles e colônias (Crawford, 2012) produzindo inovações jurídicas com o condão de incluir perspectivas minorizadas e ampliar os espectros de legitimidade, uma vez que passam a participar da decisão da política global. Assim, é devida a medida dessas interações normativas na perspectiva de uma síntese dialética em que o resultado não é a permanência ou mesmo a demonstração de força de uma interpretação específica da norma, mas sim a criação de entendimentos múltiplos capazes de compor pontos de convergência e abarcar posições diferentes dos atores em relação ao expediente normativo. É essa repetição de sentidos e o apuramento deles que permite a incorporação normativa por atores que não a formularam e mesmo atestam sua relevância da prescrição da norma na arquitetura da política internacional.

Essa lógica da segunda onda abriu espaço para a construção de uma terceira fase da agenda sobre normas, em curso no momento de escrita deste trabalho, que subverte a própria percepção de como a norma se comporta, abandonando perspectivas estáticas da primeira geração e incorporando a natureza dinâmica do recurso normativo como componente elementar das relações dos atores com os dispositivos (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Hoffmann, 2010; Wiener, 2014). Esse movimento permite interpretar as normas emergentes como princípios maleáveis em ação, com sentido de modulação da prescrição, mas não de sua definição fixa, abrindo caminho e consolidando o foco sobre os processos contestatórios. Nesta linha, não apenas a norma em si é flexível e móvel, como também seus significados podem ser múltiplos e disputados, para além da preocupação da segunda onda sobre a difusão normativa.

Isso significa centralizar o processo contestatório na análise da norma abrindo mão da dimensão de confluência identitária para seu fortalecimento (Winston, 2017), e passando a observar fundamentalmente como se compõe o expediente normativo na disputa interpretativa de seus conteúdos. Essa asserção não significa isolar a norma do seu contexto amplo, mas, pelo contrário, compreender sua formação no universo normativo a partir de fenômenos de complementariedade e colisão¹³ (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Wiener, 2018). Nesta linha, identificar quem contesta e como a contestação é realizada é crucial para estabelecer a perspectiva de poder e interação que se desdobra, a partir da produção normativa, já presumindo que a principal demanda desse processo é justamente o engajamento dos atores na formulação normativa (Wiener, 2018).

¹³ A seção 5.2 ‘O regime geral de proteção: norma geral e complexidade do sistema internacional’ trata dessas interações para formação do quadro de regime geral.

Assim, Antje Wiener (2009) descreve três circunstâncias de contestação que englobam justamente formas que incorporam desde a transformação social e institucional, até a ruptura das compreensões:

Pode-se, portanto, levantar a hipótese de que o significado contestado das normas é reforçado sob três condições, com cada condição indicando uma contestação reforçada devido ao declínio do *feedback* social. Ou seja, a possibilidade de recorrer às instituições sociais como quadros de referência para a interpretação das normas (reconhecimento social). Primeiro, a contingência do significado normativo indica uma mudança nas práticas sociais constitutivas, tanto culturais como organizacionais, e, portanto, no significado normativo ao longo do tempo. Em segundo lugar, a extensão das práticas de governança para além das fronteiras políticas e sociais modernas altera o ambiente social e, portanto, o quadro de referência fornecido pelas instituições sociais. E, terceiro, uma situação de crise aumenta os riscos para a compreensão dos significados baseados nas instituições sociais. (Wiener, 2009, p. 182, tradução nossa¹⁴).

Essas diferentes fórmulas de contestação demonstram as possibilidades de alterações de contexto e de reinterpretação normativa e, por consequência, o fluxo possível de escrutínio do conteúdo normativo, ensejando a mudança não apenas ou necessariamente da forma, mas sim da substância dos comportamentos constituídos. É por isso que Wiener (2018) apresenta duas formas gerais de contestação que são caracterizadas como reativa – quando há objeção às normas –, e produtiva – quando há engajamento crítico dos atores sobre as normas. Esses dois modelos se reportam à validação ou não dos atores sobre comportamento e prescrição normativa, implicando que não basta identificar a contestação do processo de difusão, mas especialmente qualificar que tipo de contestação é executada a fim de produzir novos sentidos.

Ainda para Wiener (2018), esse engajamento enseja práticas que são geradoras normativas e interpretadas dentro de um ambiente capaz de prover balizas de significado, apontando para suas transformações a partir da reconstituição de um “sentido em uso” [*meaning-in-use*] (Wiener, 2009). O que move a atenção sobre uma reconstituição contestatória é a preocupação sobre a capacidade empírica dos conceitos normativos e o adensamento do campo de pesquisa sobre normas dentro das Relações Internacionais, interpretando a

¹⁴ Do original: *It can therefore be hypothesised that the contested meaning of norms is enhanced under three conditions, with each condition indicating enhanced contestation due to declining social feedback. That is, the possibility to turn to social institutions as frameworks of reference for the interpretation of norms (social recognition). First, the contingency of normative meaning indicates a change of constitutive social practices both cultural and organisational, and hence normative meaning over time. Second, the extension of governance practices beyond modern political and societal boundaries changes the social environment and hence the reference frame provided by social institutions. And, third, a situation of crisis raises the stakes for understanding meanings based on social institutions.* (Wiener, 2009, p. 182)

contestação como inerente à própria norma (Niemann; Schillinger, 2016; Wiener, 2018). O desafio, no entanto, é conceitual já que a natureza contestatória esbarra na dimensão de “entendimentos compartilhados” – fundante da agenda normativa no construtivismo – e implica em uma percepção analítica da contestação a partir de sua dinâmica transformativa, isto é, necessariamente oposta à “normalidade” ou “originalidade” da norma, sem conseguir incorporar por completo a noção de constitutiva deste processo (Niemann; Schillinger, 2016).

Também é possível compreender o fenômeno contestatório como parte da avaliação sobre a robustez das normas, contudo cindindo sua ação entre formas mais “positivas” que têm o condão de ampliar o grau de legitimidade da previsão normativa, ou caminhos “negativos” que desafiam as premissas básicas e, portanto, enfraquecem o potencial de aquiescência do dispositivo (Deitelhoff; Zimmerman, 2020). Com efeito, o olhar mais atento para a contestação como fenômeno intrínseco do processo normativo rejeita a perspectiva de sentidos originais e incorpora ao conceito de norma significados disputados como trajetória normal de sua constituição (Niemann; Schillinger, 2016; Wiener, 2007, 2014)

Nesta linha, assume-se a premissa que as normas contêm uma dupla característica: a estabilidade enquanto definidora de parâmetros e incorporada ao contexto institucional, ao mesmo tempo e na mesma medida que apresenta a flexibilidade para apuramento de seu conteúdo e com espaço para o processo iterativo da contestação (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Wiener, 2018; Winston, 2017). Não apenas, a norma é concomitantemente “estruturante do” e “estruturada pelo” contexto em que se insere, a partir de sua relação com a prática social (Niemann; Schillinger, 2016; Wiener, 2007, 2014). Essa asserção enseja uma premissa crucialmente reflexivista na qual é inviável se fixar um significado estável para a norma, uma vez que o próprio fenômeno depende da reconstituição ontológica para suas interpretações (Niemann; Schillinger, 2016). A capacidade de se resgatar essa constituição de significados é, então, fulcralmente atrelada às práticas sociais e como elas produzem as dimensões interpretativas, ao mesmo tempo que são moduladas pelas últimas (Wiener, 2018). Isso, pois a perspectiva sobre a validação da norma engloba dimensões múltiplas de contestação que atravessam canais socioculturais – atrelados a significações domésticas – para além do reconhecimento formal da prescrição normativa e inclusive depois de sua positivação; por esta razão, a constituição da contestação no argumento de Wiener (2014, 2018) é de natureza flagrantemente cultural (Niemann; Schillinger, 2016). É importante, no entanto, não tomar as questões de identidade como elementos explicativos do processo constitutivo da norma. Isso, pois, embora essa aproximação possa desempenhar um papel sobre conteúdos compreendidos, esse elemento é secundário perto do conjunto extenso de relações do sistema internacional e

exclui movimentos de aderência a regimes de baixa concordância política, mas franca disseminação entre os atores; mais que isso, centralizar a identidade como razão da formação normativa oblitera a capacidade pluralista que justamente o processo de contestação atribui, podendo eventualmente ensejar fragmentação no seu conjunto de valores, mas também sínteses fundamentais para dotar os sentidos disputados de legitimidade.

A questão basilar é compreender como os diferentes níveis de interação se co-constituem para além das dinâmicas clássicas de preferências estatais (Quissell, 2022; Niemann; Schillinger, 2016), abrindo mão das explicações sobre seus vínculos domésticos como determinantes protagonistas do processo. A ideia de um enraizamento cultural oblitera a possibilidade de desconexão entre posições domésticas e internacionais, ao mesmo tempo que limita o reconhecimento do espaço institucional como modulador dos sentidos normativos. Uma vez mais, a centralidade contestatória aborda a dimensão da agência, e não taxativamente da norma como fenômeno atravessado pelo ambiente e, também, pelos atores, mas com dinamismo próprio. O ponto aqui não é imaginar a falta de agentes na condução do processo normativo, reificando-o sobre uma lógica autônoma, mas sim destacar que as características próprias da norma revelam dinâmicas contestatórias que podem estar desatreladas na superfície das preferências domésticas, e mesmo serem explicadas sem vínculos mais profundos sobre a trajetória estatal.

A encruzilhada que se apresenta, portanto, na reflexão da terceira onda da agenda sobre normas é antes de tudo conceitual, uma vez que:

Como Wiener explica na sua profunda crítica à pesquisa normativa *mainstream*, a dupla qualidade das normas requer uma abordagem reflexiva centrada na contestação. A gramática do argumento de Wiener, no entanto, mostra como a contestação é substituída por práticas culturais que fornecem uma fonte para o significado normativo estável e fixo. Ao confiar na bagagem normativa individual como mecanismo para traduzir em ação o significado culturalmente fixado, uma lógica de ação implicitamente behaviorista também é reintroduzida. Por sua vez, o papel dos encontros e da contestação como forças dinâmicas que impulsionam a constituição constante do significado da norma é retirado da análise. Através do seu foco nas práticas culturais como fontes de significado das normas, a gramática da abordagem de Wiener acaba por transformar uma premissa reflexiva de ir além da ontologização das normas para uma reintrodução do papel do significado fixo. (Niemann; Schillinger, 2016, pp. 41-42, tradução nossa¹⁵).

¹⁵ Do original: ‘As Wiener explains in her profound critique of mainstream norm research, the dual quality of norms requires a reflexive approach centred on contestation. The grammar of Wiener’s argument, however, shows how contestation is replaced by cultural practices providing a source for stable and fixed norm meaning. By relying on individual normative baggage as the mechanism to translate culturally fixed meaning into action, an implicitly behaviourist logic of action is also reintroduced. In turn, the role of encounters and of contestation as dynamic forces driving the constant constitution of norm meaning are dropped from the analysis. Through its focus on cultural

Desta forma, a condução da contestação como elemento conceitual intrínseco à norma esbarra na repetição do sentido fixo e sedimentado a partir da lógica sobre um diálogo cultural-interpretativo, uma vez que esse ponto retoma perspectivas de compartilhamento de interpretações (Niemann; Schillinger, 2016), abrindo mão da própria contestação como definidora do processo; ao mesmo tempo que o enfoque sobre a transformação da norma pode atomizar sua interpretação (Pratt, 2019).

A partir deste panorama, é possível asseverar que o desenrolar da terceira onda deverá contemplar esse apuramento teórico em que a contestação seja contemplada não como mecanismo de legitimidade apenas, mas também como parte integrante da norma na sua regularidade. Uma saída ontológica possível é remover o horizonte de chegada de previsão normativa, isto é, abrir mão de reconhecer um ponto em que as interpretações sobre a norma se sedimentam e criam consenso fixo, a partir de um processo contestatório, e reconhecer a infinidade contumaz de reinterpretções possíveis a qualquer momento no tempo e no espaço, que podem ampliar a adesão ou enfraquecer o expediente normativo de modo costumeiro e contabilizado no conjunto da política global. O ponto aqui não é abrir mão de qualquer baliza interpretativa, mas reconhecer que essa pluralidade é um ativo da condução do instrumento normativo na interação dos atores e na incorporação da institucionalidade internacional. É por esta razão que após a explanação do debate teórico sobre normas, é preciso se voltar para o conceito em si, para além da observação do comportamento dos atores, e também das definições de trabalho, usadas como saídas breves para execução de casos. A próxima seção se dedica justamente ao esforço de produzir sínteses sobre o conceito de norma.

2.2 Sínteses conceituais sobre normas

Vale salientar que a agenda de pesquisa sobre normas não foi limitada à divisão didática das três ondas. É possível olhar para este debate a partir de campos temáticos e complementares para a reflexão sobre o ciclo de vida das normas (Finnemore; Sikkink, 1998); sobre sua formação no contexto da preferência dos atores (Hoffmann, 2010); seu processo de contestação e as consequências dele (Wiener, 2014); e sua robustez (Deitelhoff; Zimmerman, 2020). A área tornou-se assim questão central da reflexão global sobre Relações Internacionais (Peez, 2022;

practices as sources of norm meaning, the grammar of Wiener's approach eventually turns a reflexive premise of moving beyond the ontologisation of norms into a reintroduction of the role of fixed meaning. (Niemann, Schillinger, 2016).

Winston, 2017), ampliando o elemento ideacional e olhando para o processo formativo e contestatório como componente da tecelagem da política internacional (Weiner, 2009), para além de justificativas fáceis de interesses autocentrados ou cooperação desinteressada.

Ponto crítico é, então, que esse conjunto de trabalhos aborda discussões imbricadas conceitualmente na amálgama norma-comportamento/*compliance*-identidade, com dificuldade de destacar dinâmicas específicas de cada elemento, uma vez que há de fato pouca autonomia entre essas frentes na observação empírica. É por esta razão que vale agora o esforço de destrinchar as denominações conceituais de parte a parte, com atenção ao vínculo sobre a norma – passando por sua definição basilar –, o comportamento na sua face de previsão (o que consta na norma) e de eficácia na aquiescência dos atores.

Ainda que as vertentes anteriormente exploradas tenham se desdobrado em enfoques distintos sobre o ciclo formativo, quase toda a renovação da área se desenrolou sobre a retomada construtivista no trabalho de Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998) em que se publica a definição basilar de norma sendo um “padrão de comportamento apropriado para atores com uma dada identidade”¹⁶ (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 891). Com isso, a norma opera uma dupla função constitutiva e constrangedora no comportamento dos atores (Jacob, 2021; Winston, 2017), possibilitando a criação de categorias de ação e dotando de significado acordos do sistema internacional que impelem à prática (Wiener, 2009, 2018); ao mesmo tempo que consolida formas de comportamento “apropriadas” na socialização (Finnemore; Sikkink, 1998; Hofferberth; Weber, 2015; Sending, 2002)¹⁷.

Assim, a própria definição do que é “norma” permanece inconsistente e alvo de discordâncias no campo (Quissell, 2022), na mesma medida em que a preocupação sobre dimensões mais reificadas ou mais interpretativistas do construtivismo permaneceram cindidas (Pratt, 2019). Uma primeira abordagem é que a norma compreende um conjunto de características que sustenta seu fenômeno a partir: 1) do senso de dever; 2) da definição identitária de um ator; e 3) da expectativa de um comportamento (Jurkovich, 2019). A necessidade de cumprir com os três requisitos se soma ao compartilhamento da norma no coletivo, mesmo que em processos de contestação e transformação; isto é, da capacidade na norma de produzir expectativas coletivas na relação intersubjetiva dos atores (Risse; Sikkink, 1999). A norma surgiria, então, da intersecção entre moralidade-ator-ação, constituindo um elemento socializador em que é possível identificar obrigações e seus cumpridores ou

¹⁶ Do original: “*standard of appropriate behavior for actors with a given identity*”. (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 891).

¹⁷ Tema este já debatido na seção anterior.

desviantes (Jurkovich, 2019). Essa condição limita, portanto, a possibilidade de executar sentidos coletivos gerais, ou mesmo princípios morais, sempre como normas, uma vez que é imperativa a compreensão de obrigação do comportamento (Jurkovich, 2019).

O problema dessa definição esquemática apresentada por Michelle Jurkovich (2019) é a inviabilidade de se perceber a norma como fenômeno autônomo da identidade e mesmo dependente absoluto da realização de eficácia. A implicação conceitual desta lógica é que a norma só existiria no contexto do seu cumprimento estrito e em sua validação pela composição moral dos atores. Neste sentido, seria impossível perceber normas não praticadas ou com vazios de legitimidade após sua contestação substantiva. Assim, essa definição é equivocada em duas dimensões centrais: a primeira, como exposto, é conceitual pela inviabilidade de se reconhecer o fenômeno normativo como componente autônomo, ainda que conexo, da prática social, ao mesmo tempo que o iguala à noção de identidade e obrigatoriamente com seu cumprimento; a segunda é empírica, por negar em múltiplas instâncias as práticas contestatórias e mesmo o uso de expedientes de abandono normativo e deslegitimação consciente no contexto de tomada de posição da política global. Sob esta ótica, abre-se mão de quaisquer reflexões sobre a eficácia das normas, ignorando a tradição composta pelo Direito Internacional e pelas Relações Internacionais de reconhecer a distância inerente entre o fenômeno da norma (dever ser prescritivo) e seu uso concreto engendrado pelos atores (Goldstein *et al.*, 2000).

Não obstante, a definição ensejada por Jurkovich (2019) é especialmente deletéria para o campo dos direitos humanos, uma vez que a sua não realização, ou mesmo seu não reconhecimento em determinado corpo social retiraria a qualidade normativa de determinada prescrição. Essa questão se agrava em especial nas dimensões de direitos humanos de bem-estar, uma vez que não necessariamente a obrigatoriedade do ator – em especial do Estado – é incorporada de maneira ativa, isto é, na condução de políticas de materialização do direito¹⁸. Nesse sentido, fica exposto desde já que a própria disputa sobre o que é obrigatório – em especial na afirmação de direitos (Lafont, 2018) – é elemento fundante da construção e do reconhecimento normativo. A norma está, desta forma sob disputa constante (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Hofferberth; Weber, 2015; Wiener, 2014), inclusive previamente à sua consolidação ampliada na institucionalidade.

¹⁸ O exemplo dado pela autora trata do direito universal à saúde e da expectativa de alimentação e moradia decente nos EUA, questões garantidas – ainda que constantemente atacadas - no Brasil pela luta dos movimentos sociais e incorporadas à Constituição Brasileira; reforçando assim o aspecto da disputa política sobre a produção de normas de direitos humanos e da dimensão de poder geográfica que a emergência desses entendimentos normativos se consolida.

Em um contexto de avaliação da agência dos atores no processo normativo, Hofferberth e Weber (2015) propõem a norma como pontos de orientação e referência, em que os atores, ao se relacionarem com eles, reinterpretam seus significados expressando agência, e não apenas internalizando as prescrições de modo passivo. Ainda que esta conceitualização seja importante para afirmar a natureza interpretativa em disputa dos conteúdos normativos, ela descarta dimensões formais da consolidação normativa, em prol da análise específica sobre a agência dos atores; ao mesmo tempo que sobrepassa estratégias já mapeadas de localização e subsidiariedade (Achayra, 2011, 2013; Quissell, 2022).

Sob esta lógica, a norma perde em absoluto sua autonomia, sem considerar as possibilidades de estruturas formais, mais especificamente de “juridificação” [*legalization*] (Goldstein *et al.*, 2000), que tenham maior peso da prescrição comportamental, e assim referenciem rupturas dos atores a partir da ineficácia. Isso, pois a formalização normativa prescinde do modelo clássico exclusivamente vinculado à *hard law*, e contempla formas mais ou menos institucionalizadas que têm o condão de modular prescrições comportamentais caso incorporadas pelos agentes – a exemplo de expressões da *soft law* (Goldstein *et al.*, 2000; Abbott; Snidal, 2000). Assim, a perspectiva de Hofferberth e Weber (2015) contribui para salientar a capacidade de agência dos atores, o dinamismo contumaz das normas e a falta de consenso sobre os conteúdos, mas tampouco é suficiente para a compreensão da complexidade do fenômeno normativo.

Ponto crítico é, então, tentar compreender a materialização da norma no comportamento. Para tanto, vale destacar a questão levantada por Cecilia Jacob (2021) sobre a definição limitante de “regulação” encampada tradicionalmente na corrente construtivista: a autora lembra a dificuldade de se desatrelar a noção de constrangimento do comportamento individual ou coletivo de normas regulatórias (Finnemore; Sikkink, 1998; Jacob, 2021). Contudo, a regulação em si pode ser conceitualizada no sentido de: “ações para direcionar ou influenciar o fluxo de eventos no sentido de um resultado [*outcome*] específico, e como ações que **mediam** o princípio subjacente de normas para dentro de ordens jurídicas, políticas e sociais complexas (Parker e Braithwaite 2005, 119).” (Jacob, 2021 p. 7, grifo meu, tradução nossa¹⁹).

Assim, há uma amálgama entre a noção de normatividade ensejada e as várias dimensões regulatórias, uma vez que, para além de uma forma específica de “norma”, há uma

¹⁹ Do original: “actions to steer or influence the flow of events towards a specified outcome, and as actions that mediate the underlying principle of norms into complex legal, political, and social orders (Parker and Braithwaite 2005, 119).” (Jacob, 2021 p. 7).

conjunção de modelos formais que variam entre princípios e *hard law* sobre as quais recaem expectativas de comportamentos e práticas (Pratt, 2019). Neste sentido, a capacidade de se regular os resultados pode ser pensada como a característica fundamental da concepção alargada de normatividade, incluindo tipos de normas, mas não limitada a elas, no modo concebido pela agenda de pesquisa em normas das Relações Internacionais²⁰. Neste ponto, há uma confluência entre o tipo “norma” como conceito e fenômeno à observação empírica do comportamento, isto é, perceber a norma a partir do resultado produzido por ela (Jurkovich, 2019), como manifestação da sua “normatividade” (Pratt, 2019), é ignorar a norma em si e observar a regulação em seu lugar (Jacob, 2021)²¹. Essa afirmação não significa dizer que o comportamento deve ser excluído da análise normativa – produzindo, inclusive, reificação da norma –, ao contrário já que é sua materialização que permite o registro empírico, mas sim que ele é a **manifestação** do valor da norma e o condutor desse fluxo é a prescrição regulatória.

Desta feita, a preconização de um olhar sócio-jurídico ensejado por Jacob (2021) inclui o processo negociador e de formação institucional, capaz de implementar o conjunto normativo. Mais do que isso, é possível observar o desenho dos conteúdos das normas, uma vez que a interpretação de como, quando e se aplicar determinada regulação faz parte da formação das normas no plano internacional. Portanto, a própria implementação não se dá no contexto abstrato de execução do texto, mas sim de resultados específicos pretendidos pelos atores, com consistência normativa (Jacob, 2021; Pratt, 2019), novamente atentando para ideia de que o conteúdo interpretativo das normas instrumentalizadas em determinada ação importa para avaliação da norma em si (Wiener, 2009). Essa lente amplia a busca pelos distintos espaços institucionais, e até mesmo geográficos, que operem dinâmicas de contestação regulatória no intuito de modelar normas (Jacob, 2021). Nesta esteira, vale salientar que é útil para a análise aqui pretendida a percepção de que o conjunto normativo nem é estático e nem funciona de modo uniforme para construir a ação dos atores. Essa dimensão é bem lembrada pela cisão em

²⁰ Simon Pratt (2019, p. 03) propõe a categoria de ‘configurações normativas’ como mais ampla e elucidativa do que ‘norma’ como usada na agenda de pesquisa das Relações Internacionais: ‘[...] *the normative configuration, defined as na arrangement of ongoing, interacting practices establishing action-specific regulation, value orientation, and avenues of contestation.*’

²¹ Vale observar que essa confusão atinge campos diversos das Relações Internacionais de modo mais ou menos consciente. Stephen Krasner (2012), no clássico texto sobre variáveis intervenientes dos regimes internacionais, equipara norma à comportamento textualmente.

tipos jurídicos clássicos do direito internacional, especialmente entre *hard law*²² e *soft law*²³, que contêm estruturas e vinculações distintas, mas operam concomitante e complementarmente no escopo regulado (Abbott; Snidal, 2000).

Essa composição fica implicada também às dinâmicas contestatórias, uma vez que o significado do conteúdo normativo é formulado no contexto das práticas sociais para além apenas do contexto institucional (Wiener, 2018). Isso, porque o sentido em uso das normas não é possível de ser percebido apenas pelo texto isolado, mas sim no processo de construção social dos significados, vinculando a validade formal e o reconhecimento social (Wiener, 2009). Essa é uma dinâmica que interpela as características de legitimidade exatamente via contestação, colocando os atores como participantes da formulação, difusão e reinterpretação das normas. Isto é, não é possível observar a norma isoladamente do fenômeno empírico, uma vez que sua complexidade tem por definição a produção do conteúdo normativo, da regulação e da manifestação do comportamento como um *continuum* inerente.

Nesse sentido, é premente compreender que, quando se trata de norma aqui, a referência não é a especificidade do artigo normativo, compreendendo uma única prescrição para os atores, mas sim um conjunto complexo e articulado de premissas e interpretações vinculados a um “problema”. Essa é a conceitualização de conjunto normativo [*norm cluster*] provida por Carla Winston (2017), capaz que observar a amplitude e multiplicidade que os valores e comportamentos contidos na construção e contestação de normas. Para tanto, a autora destaca a estrutura interna às normas, com o intuito de identificar as unidades normativas, mas também a ligação do conjunto. As normas, então, são compostas da forma tripartite problema-valor-comportamento que modulam, respectivamente, o que deve ser tratado, qual a carga ontológica dessa resolução e quais as ações previstas para os atores face àquela questão. Com essa estrutura, a autora atesta a irrelevância da ideia de identidade, cara ao construtivismo mais

²² Podendo ser definida por: ‘*The term hard law [...] refers to legally binding obligations that are precise (or can be made precise through adjudication or the issuance of detailed regulations) and that delegate authority for interpreting and implementing the law.*’ (Abbott, Snidal, 2000, p. 421)

²³ Contemplando: ‘*The realm of "soft law" begins once legal arrangements are weakened along one or more of the dimensions of obligation, precision, and delegation. This softening can occur in varying degrees along each dimension and in different combinations across dimensions. We use the shorthand term soft law to distinguish this broad class of deviations from hard law—and, at the other extreme, from purely political arrangements in which legalization is largely absent. But bear in mind that soft law comes in many varieties: the choice between hard law and soft law is not a binary one.*’ (Abbott, Snidal, 2000, p. 422)

tradicional, uma vez que a disputa problema-valor atravessa identidades múltiplas e não necessariamente a formulação normativa se estabelece a partir deste componente²⁴.

A compreensão do conjunto abarca a multiplicidade de valores, mas especialmente de comportamentos, formulados em problemas iguais e similares no sistema internacional. Assim, os atores incorporam e debatem os *clusters*, ao invés de uma unidade normativa apenas (Winston, 2017). Essa compreensão é também relevante para mensurar a eficácia das normas e seu processo de evolução e difusão, uma vez que enxerga a criação de consensos e a aquiescência do grupo de valores e comportamentos no sistema internacional. Com isso em tela, a ideia do comportamento como parte intrínseca da norma não pode ser novamente confundida com a sua definição propriamente, mas sim no resultado que o conteúdo normativo observado produzirá como dimensão da sua eficácia e adequação na tecelagem institucional – igualmente importante para a legitimidade da norma, mas não sua dimensão unilateral.

Nessa perspectiva, as normas finalmente podem incorporar sua natureza dual de estabilidade e flexibilidade que permite observar sistematicamente seu movimento (Gallagher; Lawrison; Hunt, 2022; Wiener, 2009, Winston, 2017). Conforme se constrói o comportamento a partir do valor socializado, as normas recebem um conjunto de contestação que opera o comportamento preconizado, ao mesmo tempo que sedimenta a aceitação sobre o problema em questão (Wiener, 2007). Desta forma, as normas contêm características de estabilidade-flexibilidade-contestação dentro do seu próprio ciclo de difusão modulando os problemas, valores e comportamentos a partir da interação dos atores (Wiener, 2014, 2018; Winston, 2017). Assim, o processo de contestação provoca a iteração transformativa das normas que recebem novos *inputs* sobre condições específicas e também são consolidadas sobre valores embutidos para a resolução do problema, possibilitando fusões conceituais no caminho da difusão (Winston, 2017). Com isso, defende-se neste trabalho que o cerne da estrutura interna da norma é formado por valor e problema (Stefan; Kenkel, 2020)²⁵, necessariamente reinterpretados e contestados de modo contumaz pelos atores, e materializados via regulação em seus comportamentos. Isso, porque a construção do valor, associado ao problema, é o que inicia o processo interpretativo, ainda que incerto e difuso. Ao mesmo tempo que a sobrevivência, ou

²⁴ Para o argumento completo, consultar Winston, 2017, p. 05. O tema da formação de identidades é especialmente caro ao grupo de socialização, consultar Risse; Sikkink, 1999.

²⁵ É essa combinação que Stefan e Kenkel (2020) chamam de *norm core*, afirmando que o binômio detém qualidade normativa, e que a transmissão de estabilidade do objeto da norma se atenta pela capacidade de observar separadamente seus subcomponentes. A diferença entre o argumento dos autores e deste trabalho é que aqui não se considera necessariamente o comportamento como a parte material da norma, mas apenas sua expressão.

mesmo concretização, desta embocadura só é viabilizada a partir de uma contestação *default* em que os atores são capazes de entregar seus *inputs* sobre toda a cadeia normativa, agora sim incluindo a regulação como condutor comportamental. Nesta esteira, é possível instrumentalizar a formação normativa para além da preocupação de emergência e transformação mais tradicionais da pesquisa sobre normas (Pratt, 2019), tendo como ponto de partida metodológico a identificação da dinâmica problema-valor. Esse recorte ainda permite o foco na dinâmica ideacional que compõe a norma, e tem a capacidade de produzir a síntese do objeto normativo, enfocando continuidades na nessa relação (Stefan; Kenkel, 2020).

Levando em conta que a capacidade de variação normativa pode descaracterizar a fórmula anterior da norma transformada a ponto de se perder o elo de conexão do valor ou comportamento original, a proposta do *cluster* tenta justamente solucionar a fragmentação do objeto, uma vez que se difunde com mecanismos similares, contudo compreende valores e comportamentos múltiplos (Winston, 2017). No entanto, a definição de Winston (2017) não é a única de *norm clusters* que ajuda elucidar a relação e sobreposição de normas. Jeffrey Lantis e Carmen Wunderlich (2018, p. 2, tradução nossa) usam o conceito a partir de ideia de ‘coleções de normas ou princípios alinhados, mas distintos, que se relacionam com uma área temática comum e abrangente; eles abordam diferentes aspectos e contêm obrigações normativas específicas’²⁶. Para os autores, essa rede normativa é um caminho para investigar a resiliência das normas, a partir de processos contestatórios, para além do conceito de robustez (Deitelhoff; Zimmermann, 2020; Lantis; Wunderlich, 2018). Parte importante dessa perspectiva se apoia na maior institucionalização e juridificação [*legalisation*] como mitigadores estruturais das contestações dos atores, localizando o *cluster* não como um *pull* normativo, mas uma camada entre a intersecção unitária das normas e a ampla estrutura normativa global²⁷.

Para além da divergência aberta de definição estrita de um *cluster* – em que Winston (2017) define como a própria constituição normativa e Lantis e Wunderlich (2018) como uma estrutura de suporte intermediária na política internacional – ambos os conceitos apontam para necessidade de um eixo gravitacional dos valores contidos nas normas que se desdobram para criação dessa rede normativa. Assim, a despeito das duas definições não dialogarem

²⁶ Do original: ‘*collections of aligned, but distinct, norms or principles that relate to a common, overarching issue area; they address different aspects and contain specific normative obligations.*’ (Lantis, Wunderlich, 2018, p. 02).

²⁷ Do trecho: ‘*We argue that norm clusters represent a third or intervening layer, located between the intersection of norms (lowest layer) and normative structures (broadest layer).*’ (Lantis, Wunderlich, 2018, p. 07).

diretamente entre si, elas apresentam uma possibilidade de síntese sobre o uso conceitual do *cluster* a partir do seu denominador comum sobre o centro normativo fundado nos valores:

[...] as normas podem partilhar uma base normativa comum que consideramos aberta à contestação contínua, uma vez que nem a estrutura das normas nem a relação entre elas são fixas. [...] Dito de outra forma, a estrutura interna das normas em questão ajuda-nos a compreender como elas interagem. (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022, p.209, tradução nossa²⁸).

Desta forma, é possível instrumentalizar a noção de *cluster* na combinação das definições, sem prejuízo das nuances e objetivos de cada uma, desde que o centro analítico seja a relação de valores ensejados na rede normativa, já que a multiplicidade de comportamentos não deixa de formar uma estrutura conexa de normas relacionadas. Essa é uma dinâmica capaz de anunciar a legitimação da relação entre problema e valor, por possibilitar a observação de múltiplas prescrições de comportamento encadeadas por sobreposição ou por complementariedade, portanto, fruto do enquadramento do problema e do valor atribuído sobre sua resolução – e validando a percepção de que conforme se alteram os contextos e adensam os processos contestatórios as normas recebem uma “interpretação em uso” (Wiener, 2009). A questão então é destacar que o binômio problema-valor contempla a noção de cerne normativo e tem a capacidade de definir a própria norma, sem necessariamente ser alterado pela contestação na mesma medida que o comportamento (Stefan; Kenkel, 2020). Aqui vale ponderar que, caso haja normas referentes a um mesmo problema, no entanto, com valores antagônicos, não é possível argumentar a existência de um *cluster*, mas sim de uma colisão normativa, em razão da antinomia entre as duas prescrições.

Winston (2017) prevê a possibilidade de alteração do valor do processo contestatório, desde que compatível e acatado pelos demais atores. Contudo, embora essa circunstância seja não apenas razoável, como identificada na empiria no processo de transformação normativa, ela esbarra na determinação de enquadramento do problema e variações coesas de comportamento²⁹. Assim, o que parece conceitualmente mais seguro é unir a relação problema-valor, com a eventualidade da mudança de princípio ser no seu limite mais amplo complementar

²⁸ Do original: ‘[...] norms can share a common normative grounding which we see as open to ongoing contestation as neither the structure of norms nor the relationship between them are fixed. [...] To put this another way, the internal structure of the norms in question helps us understand how they interact.’ (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022, p.209)

²⁹ No exemplo dado pela autora sobre mudança de valor, o comportamento permanece o mesmo, contudo, como já foi refutado aqui a equalização entre norma e comportamento, essa é uma alternativa que não supre a necessidade conceitual sobre a norma em si.

ao disposto no *cluster*, não pelo rechaço à dinâmica da contestação, mas sim pela chance de se abrir um novo *cluster*, ao invés de apenas alargar o primeiro. Desta forma, também é possível pensar em *clusters* sobrepostos e complexificados entre si, caso compartilhem de problemas-valor de modo harmônico, como seria o caso da repetição do valor para problemas distintos³⁰.

É por esse motivo que a proposta apresentada neste trabalho leva adiante a noção de *core* normativo, não o destacando como parte elementar da norma (Stefan; Kenkel, 2020), mas como a própria norma em si, onde o significante é reforçado pelo conjunto ideacional. O ponto é destacar que o elemento de estabilidade construído na intersecção problema-valor denota a sua caracterização, contudo, também pode ser alvo de contestação³¹ e afastar a noção de um complexo normativo capaz de contemplar variações semânticas antagônicas (Stefan; Kenkel, 2020). Aqui defende-se que a criação de valores antagônicos para um mesmo problema implica no largamente conhecido fenômeno da antinomia normativa, próprio da fragmentação do direito internacional (Fischer-Lescano; Teubner, 2004; Simma; Pulkowski, 2006) e, portanto, abre um *cluster* distinto, capaz de produzir comportamentos, mas não enquadrados no mesmo bloco normativo – essa questão é crítica para a constituição de regimes gerais e específicos³², para além de um único componente normativo.

Isto posto, o reconhecimento do *cluster* não deixa de ser uma fotografia em um determinado tempo e espaço da trajetória normativa que será alterada conforme o processo de contestação se desenvolva, podendo produzir fusões e fissões na estrutura registrada (Winston, 2017). Neste sentido, a variabilidade possível entre problema-valor e comportamento pode ser um importante mecanismo de difusão, aproximando atores com diferentes estratégias, mas em especial replicando a necessidade de se abordar resoluções a partir de uma moldura de prescrição/ação coerente entre si (Winston, 2017).

Com a distinção entre norma e comportamento em tela, a partir da sua complexidade conceitual enquanto fenômeno, é preciso agora se voltar para a dimensão de cumprimento normativo – nas categorias de *enforcement* e *compliance* – como indicativo da aquiescência e legitimidade de determinada norma. Isso, pois a noção fundante de relevância é que os atores (em especial os Estados) adotam a prescrição normativa e a partir de sua regulação modulam seus comportamentos de acordo com as determinações previstas. Ao fim e ao cabo, é essa

³⁰ Vale adiantar que esse será o argumento defendido sobre a norma de proteção: a criação de um centro de valor vinculado à ação internacional, modulada em diferentes matizes a depender da questão – mais especificamente do grupo – a que é dotado o em que o princípio protetivo.

³¹ Stefan e Kenkel (2020) entendem esse ponto como o mais estável do componente normativo.

³² O desenho sobre essa relação é detalhado no capítulo 5 desta tese.

realização que dota a norma de concretude e a afasta das dimensões mais amplas e ideacionais da normatividade na política global a partir apenas de raciocínios de ‘deve ser’ (Hurrell, 2002). Com esta perspectiva, fica claro mais uma vez que ainda que o comportamento desempenhe um papel central na manifestação da norma, seu fenômeno não é lastreado na sua formação *a priori*, mas sim na sua materialização e relevância.

É por este motivo que os debates sobre *enforcement* e *compliance* se tornaram tão profícuos entre os anos 1990 e 2000 na intersecção entre Relações Internacionais e Direito Internacional (Raustiala; Slaughter, 2002). A preocupação de quais são os incentivos de poder para a cooperação e como é possível pensar em desenhos normativos mais atrativos para o cumprimento dos atores fez com que fossem formulados conceitualmente os dois modelos de comportamento, a partir da expectativa de realização das normas. Operar essas categorias significa reconhecer que as normas são um fenômeno mais complexo do que as posições diametralmente opostas de reificação normativa – tendo as normas a capacidade de conduzir o comportamento por si mesmas – e de diagnóstico da sua condição de epifenômeno na política internacional (Raustiala; Slaughter, 2002).

Do mesmo modo, é verdade que as definições de *enforcement* e *compliance* pouco avançaram nos últimos 20 anos, parte por sua restrição conceitual – descrição de uma fração do fenômeno normativo, mas incapaz de se sustentar sozinha – e parte devido a atenção da produção teórica em buscar razões, vínculos e dinâmicas que explicariam a escolha por cumprir ou não com as normas, para além do seu simples atestado de realização (Raustiala; Slaughter, 2002; Risse; Sikkink, 1999). Contudo, este trabalho se dedica à formação conceitual do fenômeno normativo em sua essência e, portanto, as motivações são menos importantes do que a compreensão conceitual sobre as muitas dimensões da norma e seus múltiplos desenhos no sistema internacional.

Assim, uma baliza inicial para o debate sobre *compliance/enforcement* é o trabalho de Abraham e Antonia Chays (1993, 1996) que elencam uma proposta gerencial [*managerial*] sobre cumprimento normativo, argumentando em prol das formulações menos obrigatórias e mais voluntaristas. Isto é, a preferência por formas sem o peso da obrigatoriedade forçosa incentivaria os Estados a cumprirem com os acordos em vigor, inclusive pela razão que esses atores dispõem de esforços de negociação e burocracias para sua formulação, implicando que a escolha lógica é engajar no seu cumprimento (Chays; Chays, 1993, 1996). Essa perspectiva tira o condão da formalização da *hard law* – nomeadamente tratados de direito internacional – como estruturas eficazes, porque formais e obrigatórias por definição, jogando luz ao cumprimento contumaz de princípios informais que não atribuem sanções ao seu descumprimento

necessariamente. Não apenas, a lógica gerencial do *compliance* enseja que o custo político de atribuir punições ao descumprimento é alto demais para ser sustentado e implicaria no desincentivo desta prática, limando a efetividade de seu expediente (Chays; Chays, 1993, 1996).

A questão levantada é, então, que a recorrente afirmativa de que o que falta para o cumprimento completo da malha normativa internacional é a maior obrigatoriedade e punição do seu comportamento desviante (Hafner-Burton, 2013), não apenas seria limitada conceitualmente, mas também ineficiente na experiência da cooperação dos atores (Chays; Chays, 1993, 1996). Em um diapasão distinto, mas conexo, é possível resgatar parte dessas características na definição de Thomas Franck (1990) sobre o *compliance pull* como dotador de legitimidade normativa, que enseja nas características internas às normas e regimes capazes de anunciar suas premissas e dimensões de cumprimento de modo claro para atores³³. Neste sentido, é possível destacar que a dimensão do *compliance* – como cumprimento voluntário das prescrições normativas – está atrelada à qualidade interna das normas, mais especificamente da sua clareza e capacidade de prover resultados sobre determinado tema (Franck, 1990; Raustiala; Slaughter, 2002).

Na outra ponta desse espectro, há um entendimento que as dimensões de *enforcement* – aqui referidas como formas de coercibilidade normativa – entregam ganhos substantivos para a execução de regimes (Downs, 1998; Raustiala; Slaughter, 2002). O argumento central de George Downs (1998) é que parte da inferência sobre cumprimento voluntarioso feito pela lógica gerencial do *compliance*, na verdade, é fruto de um viés de seleção onde regimes robustos ensejam maior implementação, não por apenas atenderem às preferências dos Estados, mas sim porque constroem uma arquitetura densa com elevado grau de *enforcement* (obrigatoriedade), gerando custos expressivos para seu descumprimento. Neste sentido, a discussão entre formas gerenciais ou coercitivas de adesão ensejam debate histórico sobre cumprimento normativo em ramos diversos do direito, no entanto revelam não uma síntese definitiva, contudo a necessidade de se operar essas categorias em análises caso a caso, sem maniqueísmos *a priori* (Raustiala; Slaughter, 2002). Neste sentido, parece ser mais útil incorporar uma gradação de cumprimento normativo – à luz da definição de legitimidade de Thomas Franck (1990) – em que formas mais coercitivas e mais voluntaristas convivem e se complementam a depender do tema e da qualidade da norma e da contingência de cada regime ou *norm cluster*.

³³ Para o Franck (1990, p.49), as quatro características que ensejam distintos graus de legitimidade são ‘*determinacy, symbolic validation, coherence, and adherence*’. Esse tema será retomado na discussão sobre legitimidade adiante.

Desta feita, com o posicionamento de uma formulação teórica com enfoque normativo, as dimensões de *enforcement* e/ou *compliance* servem menos como mecanismos explicativos da aderência dos atores a determinada prescrição e mais como qualificadores da regulação da norma e, por consequência, do cumprimento de seu comportamento. Isso, pois diferentes agentes podem tomar ações semelhantes atendendo a incentivos distintos, produzindo ou não a materialização do comportamento pretendido. Esse ponto remonta à tentativa frustrada da primeira geração da pesquisa sobre normas de fixar as motivações dos atores como o motor fundante do fenômeno normativo, abrindo um espaço amplo e pouco produtor teoricamente para a dimensão das identidades. Assim, o que de fato interessa na compreensão entre cumprimentos mais obrigatórios ou voluntários é perceber o caminho da aquiescência normativa, caracterizando seu comportamento como uma decorrência desse processo. Com isso, não se quer dizer que essas sejam características irrelevantes, pelo contrário. Essa qualificação indica dinâmicas de maior e menor aceitação e vinculadas à contestação, podendo ser desdobradas em sobreposições de expedientes normativos com uso de estratégias complementares para seu cumprimento. Portanto, o reconhecimento de lógicas de *enforcement* e/ou *compliance* expressam a qualidade do comportamento atribuído pelos atores.

Nesta linha, vale retomar a questão sobre comportamento como parte do fenômeno normativo. Uma vez que sua caracterização dota a análise normativa de profundidade, ainda que – como defendido aqui – ele não constitua a norma em si, sua não materialização tem efeitos bastante importantes sobre a estrutura normativa. Isso, pois o não cumprimento da prescrição, significando a não realização concreta do comportamento ensejado, produz dano à legitimidade da norma pelo seu reconhecimento como letra morta na arquitetura internacional³⁴. Entretanto, isso não atesta a perda da qualidade normativa na relação problema-valor, como argumenta Jurkovich (2019), mas sim do esvaziamento de sua legitimidade – contando com componentes substantivos e procedimentais dessa dimensão. O resultado eminente desse movimento é que a norma, então, não consegue manter ou mesmo ampliar a ação de seu conteúdo fundamental no reconhecimento dos atores, implicando eventualmente no seu abandono.

Essa distinção conceitual é fundamental para a análise qualitativa do fenômeno normativo, porque é em função dessa clareza que em um contexto de não cumprimento/não materialização do comportamento é possível identificar movimentos de contestação (normas formuladas e ainda não aquiescidas, ou mesmo desbancadas por mudança de valores na relação

³⁴ Essa percepção é, em grande medida, em função da incapacidade de uma norma sem execução de entregar quaisquer resultados na realidade.

com o problema). Abrir mão da legitimidade como componente normativo é, assim, abandonar quaisquer perspectivas de contestação como parte constitutiva da política global e voltar a uma percepção estática e vazia de norma – por esta razão, o fenômeno da legitimidade é debatido na próxima seção a fim de balizar sua influência sobre a dinâmica normativa. Há ainda um outro elemento que torna crucial frisar a distinção entre estrutura normativa e sua relação de legitimidade com os atores: a ameaça que essa confusão produz para a afirmação de direitos humanos seja no plano internacional seja no plano doméstico. Se a não concretização do comportamento ensejar no fim da caracterização daquela prerrogativa como norma, o retrocesso de reconhecimento de direitos é automático e atende a grupos políticos com aspirações reducionistas sobre a dignidade das pessoas, bem como cerraria caminho para toda forma de ampliação de garantias, uma vez que seu reconhecimento necessariamente passaria pela eficácia completa, factualmente inatingida em quaisquer dimensões de direitos observada no mundo.

Com efeito, observar como se desvela a legitimidade na produção do conjunto normativo é crítico para percepção da validade e dos caminhos para a eficácia eventual de suas prescrições. É por este motivo que a próxima seção se dedica ao fenômeno da legitimidade como parte constitutiva da qualidade normativa no sistema internacional.

2.3 Dimensões normativas da legitimidade

A solução conceitual para a dinâmica imposta entre normatividade e execução é justamente a legitimidade, por ensejar condições de formulação, eficácia e contestação normativa³⁵. Assim, a legitimidade levanta uma série de elementos procedimentais e substantivos que compõem a própria capacidade de cumprimento e adesão dos atores aos mecanismos internacionais institucionalizados (Clark, 2005; Franck, 1990; Hurd, 1999). Nesta linha, seus debates evidenciam momentos críticos da constituição multilateral, renovando e colocando em xeque o posicionamento de valores, processos e participações na dinâmica global de interação e decisão (Clark, 2005; Imerman, 2017). Isso, pois o exame empírico sobre o funcionamento multilateral e o cumprimento normativo demonstra a inevitabilidade das limitações institucionais para atingir resultados pretendidos e suficientes, matizados pelo fenômeno da legitimidade (Zürn, 2018).

³⁵ Essa reflexão permeia parte significativa de produções anteriores desta autora apresentadas na dissertação de mestrado e em eventos acadêmicos desde então.

Neste sentido, há uma miríade de definições e propostas metodológicas sobre legitimidade que examinam dimensões procedimentais, substantivas, contestatórias e mesmo institucionais de como se avaliar a noção de legitimidade e como reconhecer seu fenômeno empírico. Uma primeira formulação possível é a de Franck (1990), já mencionada na seção anterior, descrita como procedimental e vinculada à ideia de *compliance* como centro gravitacional da legitimidade por sua possibilidade de caracterização normativa. A concepção de Franck (1990) é bastante instrumental no sentido de destacar os elementos procedimentais que dão validade à execução das regras, em prioridade ao conteúdo específico deste espaço. Sua definição de legitimidade ressalta:

Legitimidade é uma propriedade de uma regra ou instituição normativa que, por sua vez, exerce uma pressão no sentido da conformidade [*compliance*] daqueles a quem se dirige normativamente, porque os destinatários acreditam que a regra ou instituição surgiu e opera de acordo com princípios geralmente aceitos de processo correto. (Franck, 1990, p. 24, tradução nossa³⁶).

Ainda que esta leitura perceba a legitimidade como característica, e não como prática, ela tampouco é estática, por depender de rituais de validação que são modificados no tempo e no espaço. A percepção da legitimidade como qualificante normativo enseja, então, sua compreensão como fenômeno matizador da percepção de validade realizada pelos atores. Franck (1990) afirma que o *compliance* em si mesmo varia em distintos graus, por suas múltiplas possibilidades de precisão do comportamento estatal e, portanto, a legitimidade também se revela em gradação já que compreende o próprio fenômeno sobre *compliance*. Isto, pois “[...] o grau em que uma regra é obedecida afeta o **grau** em que ela é reconhecida como obrigação válida” (Franck, 1990, p. 44, grifo do autor, tradução nossa³⁷).

Neste sentido, Franck (1990) elabora quatro indicadores normativos de legitimidade, também referentes ao processo de construção normativa: precisão, validação simbólica, coerência e aderência³⁸. O primeiro define justamente o nível de exatidão da norma (seja *hard* ou *soft law*) que possibilita um *compliance* mais preciso das previsões normativas. A validação simbólica tem a função de alargar a amplitude moral dos atores e, portanto, permitir maior

³⁶ Do original: ‘*Legitimacy is a property of a rule or rulemaking institution which itself exerts a pull toward compliance on those addressed normatively because those addressed believe that the rule or institution has come into being and operates in accordance with generally accepted principles of right process.*’ (Franck, 1990, p. 24).

³⁷ Do original: “*the degree to which a rule is obeyed affects the **degree** to which it is cognizable as a valid obligation*”. (Franck, 1990, p. 44, grifo do autor)

³⁸ Já mencionados anteriormente e derivados das expressões: “*determinacy, symbolic validation, coherence, adherence*”.

cumprimento da norma sem restringir conjuntos específicos de valores. O indicador sobre a coerência avalia a relação da norma com outros textos normativos, bem como com as estruturas constitucionais domésticas e sua conformidade. E a última característica, a aderência, se refere à abrangência do cumprimento da norma pelos atores (Franck, 1990).

Apesar destas definições estarem atreladas à primazia procedimental pela aceitação do processo devido de consolidação normativa, elas dialogam com uma outra leitura comum da tradição teórica sobre legitimidade vinculada aos resultados produzidos no processo. Essa derivação é produto do entendimento da legitimidade como formadora do *rule of law* no âmbito internacional³⁹, necessário para a construção política de equanimidade (Chesterman, 2008). A sequência do processo acordado e transparente gera – para os autores aliados a essa perspectiva – confiança decisória, constrição de poder (Falk, 2012) e evoca uma capacidade de consolidação normativa se o processo for responsivo e institucionalmente eficaz às transformações políticas no tempo (Imerman, 2017).

Entretanto, a ideia da legitimidade pelo resultado não é unicamente atrelada aos produtos procedimentais do *rule of law*. Para J.H.H. Weiler (2004, 2012), ainda que haja um importante aspecto da legitimidade ligado aos meios de tomada de decisão institucional (Weiler, 2004), existe uma forma de produção de resultados que não necessariamente é restrita ao aspecto procedimental, mas sim se refere aos objetivos alcançados daquele processo (Weiler, 2012). Desta forma, a noção sobre resultados não evoca necessariamente as qualidades formais, ou mesmo os acordos substantivos da legitimidade, mas efetivamente indica para a necessidade de relevância da atuação institucional sobre as expectativas de bens gerados por ela. Neste sentido, a percepção de legitimidade esbarraria nas dimensões de comportamento e resultados normativos, uma vez que o reconhecimento de sua validade seria manifestado nesta ponta do fenômeno.

Uma outra definição possível é a de Ian Clark (2005), que delinea os sentidos dos componentes de legitimidade situados no momento histórico, no compartilhamento da conduta estatal e na sua conseqüente influência na estabilidade internacional (Clark, 2005; Coicaud, 2010). Assim, a ideia de legitimidade não é apenas uma condição de determinada ação política,

³⁹ Existem definições distintas para o fenômeno do *rule of law* em escala global. A primeira é expressa por “*international rule of law*” referindo à aplicação dos princípios de *rule of law* aos sujeitos do direito internacional. A segunda é o “*rule of international law*” que preconizaria a as normas de direito internacional em contraposição aos ordenamentos domésticos. E, por fim, o “*global rule of law*” seria a emergência de um regime normativo com efeitos direto nos indivíduos, sem a mediação de estruturas nacionais (Chesterman, 2008). Apesar das diferenças significativas no debate específico sobre *rule of law*, aqui vale apenas destacar o sentido comum de entre elas para a realização procedimental geradora de resultados.

mas sim uma prática situada no espaço cujas fronteiras são os vetores normativos da legalidade, da moralidade e da constitucionalidade⁴⁰:

[...] uma vez que estes [vetores] muitas vezes ‘puxam’ normativamente em direções incompatíveis, é necessário que haja uma acomodação entre eles. A prática da legitimidade descreve este processo, à medida que os atores alcançam um consenso tolerável sobre como estas várias normas devem ser reconciliadas e aplicadas em qualquer caso particular (Clark, 2005, p. 20, tradução nossa⁴¹).

Fica claro, portanto, que a legitimidade para Clark (2005) não é apenas uma condição dada estruturalmente; ela é desenvolvida no contexto das transformações de cunho legal, moral e constitucional da sociedade internacional. É importante ressaltar que a legitimidade não é sinônimo absoluto de nenhum dos seus três vetores, mas sim a combinação de suas características, indicando que não basta a presença de algum deles para a realização da prática, senão justamente o resultado proveniente da disputa entre seus três sentidos. Por esta razão, a legitimidade para Clark (2005) jamais é uma condição independente, ela sempre está atrelada às configurações de poder e comportamentos aceitos. Essa concepção também atravessa a dicotomia entre critérios procedimentais e materiais, observando que a legitimidade não configura um padrão estático, uma vez que é a prática de consenso entre os atores – fundamentalmente estatais – no contexto de exercício do poder (Clark, 2005).

Há ainda a discussão sobre a primazia dos vetores materiais, sobre os procedimentais. A linhagem material privilegia os valores presentes na formação institucional, em contato amplo com a noção de moralidade (Clark, 2005; Hurrell, 2005). Desta feita, o binômio legalidade/legitimidade é complexificado, possibilitando a conduta a partir de regimes secundários de princípios (Falk, 2012). O sentido principal dessa perspectiva é destacar comportamentos derivados da conformidade com conjuntos axiológicos e não apenas estritamente formais. Desta forma, a averiguação das características de legitimidade material em determinado conjunto de normas indica a capacidade de atuação do regime e sua validade na aplicação de princípios nos casos concretos (Falk, 2012; Hurrell, 2005). Essa perspectiva também tem o condão de assinalar a relação de práticas tidas legitimamente com a evolução de

⁴⁰ O sentido de constitucionalidade usado pelo autor não se refere à positivação de determinada norma nos ordenamentos nacionais, mas à constituição política mutável da ordem internacional: “[...] *it [constitutionality] refers to the mutual political expectations on which international society is from time to time founded, and which are not fixed in legal rules.*” (Clark, 2005, p. 209).

⁴¹ Do original: “[...] *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.* (Clark, 2005, p. 20)

entendimentos substantivos de modo contumaz. Isso, contudo, não significa afirmar que a lógica material – ou substantiva (Bexell, 2014; Hurrell, 2005) – desconsidera em absoluto as condições de procedimento, mas sim que privilegia “a congruência entre o conteúdo de uma regra ou política [*policy*] e os valores mais abrangentes que são privilegiados em uma comunidade a determinado tempo.” (Bexell, 2014, p.292, tradução nossa⁴²).

Apesar dessas lentes preconizarem aspectos específicos do fenômeno da legitimidade, parte significativa da literatura mais recente sobre legitimidade internacional tem realizado um importante esforço de romper com a oposição binária clássica entre os vetores material e procedimental (Bexell, 2014; Coicaud, 2010; Tallberg; Zürn, 2019; Zürn, 2018), compreendendo que essa dicotomia serve pouco ao processo analítico da legitimidade. É possível perceber a impossibilidade concreta desta divisão já na leitura de produções basilares como o trabalho de Franck (1990). Mesmo aspectos mais associados ao campo procedimental contemplam importantes categorias principiológicas como a proeminência de noções democráticas no espectro de *rule of law* (Buchanan; Keohane, 2006), e a validação jurídica de valores compartilhados no sistema internacional (Clark, 2005; Falk, 2012). Indicar a legitimidade como uma dinâmica, uma interação, garante a observância do fenômeno e ainda permite ponderar transformações dos atores no processo de compartilhamento de valores (Clark, 2005; Hurrell, 2007), constituição da autoridade (Hurd, 1999) e cumprimento normativo (Franck, 1990).

A partir deste panorama, o encontro fundante entre o fenômeno da legitimidade e a constituição normativa é a produção de contestação, uma vez que a última é reconhecida como parte inerente das duas primeiras (Clark, 2005; Buchanan; Keohane, 2006; Wiener, 2014; Winston, 2017). É importante frisar novamente que a contestação não é a face negativa da legitimidade, que indicaria a derrocada de determinado regime, instituição e/ou norma. Ela é o próprio mecanismo de produção de legitimidade no contexto das interações entre os atores. Contudo, isso não significa que qualquer forma de contestação é positiva, nem mesmo capaz de atribuir valor vitorioso ao resultado deste processo – como já apontado no modelo normativo de Wiener (2014, 2018). Seu enquadramento narrativo, seus autores, e seus âmbitos são fundamentais para sua avaliação como parte produtiva da prática de legitimidade ou não.

O olhar para a contestação como uma disputa principiológica da legitimidade internacional permite a identificação de valores em xeque no arcabouço normativo, sejam eles

⁴² Do original: “*the congruence between the content of a rule or policy and the broader values that are privileged in a community at a given moment*”. (Bexell, 2014, p.292).

explícitos ou implícitos (Falk, 2012). O questionamento de cernes axiomáticos dialoga com os valores compartilhados pelos atores (Finnemore; Sikkink, 1998; Hurrell, 2005, 2007; Risse; Sikkink, 1999), tanto em nível estrutural, quanto específico. Essas discordâncias podem ser centrais ou periféricas, mas levantam prerrogativas de consenso e prescrição significativas na consolidação normativa. Nesta linha, identificar e denominar as características contestatórias não apenas permite análises mais bem detalhadas de fraturas de legitimidade, bem como desmembra as percepções de que crises de legitimidade são resultantes necessárias dos processos de contestação. Assim, torna-se viável a identificação das crises para além de pontos críticos na trajetória de *debacle* institucional e necessidade de rearranjo (Reus-Smit, 2007), integrando na avaliação sua natureza e forma. Deste modo, é possível inclusive diferenciar crises concretas e profundas de processos contestatórios necessários para a continuidade da relevância de uma norma.

A partir da perspectiva da legitimidade como prática dinâmica dos atores sobre o recurso normativo – ou mesmo sobre as instituições, como é mais comum na literatura sobre legitimidade –, é possível atestar a relevância da contestação como elemento constitutivo das dimensões normativas e legitimadoras, uma vez que o processo de interação contestatória atravessa tanto o debate sobre o conteúdo normativo, quanto a materialização do comportamento ensejado, podendo inclusive incluir questões sobre adequação procedimental/institucional. Neste sentido, a legitimidade não é apenas o atestado de validação que os atores dão à norma, capaz de ser percebida pela concretização do comportamento; ela modula a ação dos atores nas três frentes de ação sobre o que, como e onde formular normatividade sobre determinado tema. Observar a legitimidade é, assim, crucial para a percepção de como a norma é formada e qual é seu estágio de aquiescência pelos atores, contudo a reflexão sobre seus parâmetros varia conforme o problema, o valor, a materialização do comportamento ou mesmo a institucionalidade que é analisada.

Esse debate levanta com dimensões múltiplas a condição do ciclo normativo em diferentes frentes, desde a preocupação originária sobre o processo de formação de identidades dos Estados para determinada aquiescência das normas até a centralidade da norma como fenômeno da política global. Contudo, o olhar sobre as organizações internacionais e sua participação neste processo deve ser retomado, não caindo no mesmo lugar da virada dos anos 1980 e 1990 de atenção ao protagonismo das instituições ou da formação mais nítida de regimes (Finnemore; Sikkink, 1998), mas também percebendo as organizações como um espaço concreto de disseminação de determinado conteúdo normativo, com corredores que espalham

a formação e contestação normativa entre atores e entre temas, atravessando os filtros organizacionais a partir das práticas e interações de legitimidade.

Na preocupação do regime de proteção, essa ideia é especialmente relevante pela fluidez de sentidos possíveis e a dificuldade na formação de consensos específicos sobre as ações internacionais. É fundamental, neste diapasão, que se reconheça o esforço teórico de compreender o fenômeno normativo como dinâmico e, em especial para esta pesquisa, fruto do processo contestatório (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Wiener, 2014; Winston, 2017). Esse registro é especialmente comum à chamada terceira onda da pesquisa sobre normas em Relações Internacionais, que parte justamente da compreensão do papel central que as normas exercem na política internacional, da dupla qualidade entre estrutura e flexibilidade e na busca dos elos entre normas de um mesmo espectro (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Winston, 2017). Com isto em tela, é preciso realizar um esforço teórico com o intuito de buscar as conexões dos *norm clusters* (problema-valor/comportamento) de proteção humana e seus processos contestatórios a fim de mapear seu atual status de *enforcement/compliance* e as nuances desse cumprimento no complexo de *clusters* protetivos.

Essa análise é atravessada pela escavação de sentidos ontológicos da proteção que tenham se sedimentado com a construção normativa e de práticas ensejadas pelos atores, mas especialmente na disputada de sentidos interpretados ao se mobilizar uma expressão maleável em contextos e conjunturas diversas. Assim, no próximo capítulo são apresentadas as balizas teóricas preliminares de proteção, a partir de um referencial de sentido sobre a ideia de proteção humana e a sua incorporação na institucionalidade internacional em razão da plasticidade conceitual do tema.

3 DEFINIÇÕES PRELIMINARES DE PROTEÇÃO

A formulação de um regime internacional de proteção (Bellamy, 2015; Cronin, 2003; Crossley, 2020) enquadra o debate sobre o alcance da ação internacional na garantia da salvaguarda das pessoas na possibilidade de se construir um conjunto normativo aceito pelos atores do sistema internacional – valorosamente pensado na linhagem teórica do construtivismo de normas, apresentado no capítulo anterior – e possível de ser encampado como um grupo de práticas (Crossley, 2020). Ponto fundamental desta construção, portanto, é a compreensão de como uma lógica de proteção foi formulada e consolidada como baluarte da ação internacional e como seu espraiamento é capaz de flexionar compreensões sobre os sentidos das normas internacionais na organização política das sociedades.

Assim, o olhar da proteção como norma enseja em uma retomada de princípios e debates de direitos humanos na formação extensa de um conjunto normativo, com elementos de centro (*core*) e franjas dos *clusters* normativos (Winston, 2017) para além de instrumentos específicos. Esse esforço preconiza analisar o processo formativo e contestatório do *cluster* a partir das disputas de sentido (Weiner, 2009; Winston, 2017) e perceber os elementos que sobreviveram ao fogo no momento desta análise (Deitelhoff; Zimmerman, 2020). É por esta razão que, mesmo reconhecendo a centralidade e partindo dos expedientes securitários e a graduação de *enforcement* que esse campo é capaz de produzir, a ideia de proteção aqui serve como um galvanizador mais amplo e plástico da disputa ideológica no sistema internacional.

Com isso, é fundamental que se escave a formação de um conceito de proteção, de modo a levantar a ontologia contida em seus signos e focar no debate sobre seu conteúdo para além dos instrumentos objetivos pelos quais se afirmam os mecanismos protetivos. Esse esforço é crítico na compreensão dos sentidos co-constituídos de uma concepção protetiva, isso porque o entendimento do que está ligado ao escopo de significados e conteúdos parte de concepções teóricas internas na formulação do próprio conceito (Guzzini, 2005). Neste sentido, essa seção se dedica a rastrear os significados de “proteção”, atravessando fronteiras teóricas e enfrentando a sobreposição temática de onde a proteção é aventada. É por esse motivo que se propõe aqui uma divisão tripartite da proteção que pretende englobar a dimensão da agência de quem protege, a constituição institucional e o polo protegido, a fim de observar a dinâmica relacional entre os atores envolvidos a partir do “dever de proteger”. Assim este capítulo se divide respectivamente em três seções: 1) o polo protetor, na figura do Estado; 2) a construção da malha internacional que dota a proteção de significado e; 3) a definição de protegido a partir do conceito de vulnerabilidade.

3.1 Polo protetor: o Estado

A definição **do que é proteção** atrai poucos esforços na sua definição conceitual mais extensa por conformar uma miríade de significados possíveis cuja amplitude acomoda concepções teóricas plurais, sem prejuízo *a priori* do exercício analítico. Com isso, o olhar sobre sua construção interna e é escanteado pela análise de mecanismos de salvaguarda (Puggioni, 2016), embora o debate sobre o conteúdo da proteção se desenvolva com algum avanço na intersecção entre o trato securitário e o campo de migrações e refúgio, uma vez que é fundamental o papel do Estado na garantia de pertencimento cidadão e no acolhimento desses grupos. Neste sentido, há uma permanência da indefinição dos termos de proteção, ainda que sua imperatividade seja percebida nos debates e nas práticas internacionais. Deste modo, uma embocadura fundamental apresentada por Raffaella Puggioni (2016) é o posicionamento do refúgio na fronteira literal e metafórica entre o Estado e a soberania, implicando em suas obrigações de proteção dos determinados grupos sociais. Assim, no lugar de se definir o que é proteção, trata-se de **quem é o protetor**.

Esse debate integra uma questão fundamental do campo das Relações Internacionais em que a própria concepção de soberania como basilar do sistema internacional é modulada sob a lente teórica do liberal-constitucionalismo, mas também em oposição à situação antagônica da intervenção. Neste sentido, a referência ao trabalho de Cynthia Weber (1992) é central – e retomada por Puggioni (2016) – na reflexão de como a própria estrutura soberana é fundada a partir das lógicas internacionais de ingerência, mais do que nas condições do Estado de prover determinadas proteções às pessoas. A ideia que surge aqui leva, assim, a uma associação da proteção na amálgama entre soberania estatal e intervenção, centrando sua lógica exatamente nas capacidades de garantir elementos de cidadania – especialmente da contraposição ao *status* de refúgio (Puggioni, 2016).

Esse flanco é alinhado a um extenso debate na área sobre a percepção francamente contestada do conceito de soberania estatal (Krasner, 1999; Weber, 1992). Assim, é essencial a compressão que as balizas mais fundamentais das Relações Internacionais são amplamente transformadas e disputadas, muito além de conceptualizações estanques comuns. Desta forma, a soberania foi e é transformada no tempo (Weber, 1992) e no espaço (Krasner, 1999) onde as dinâmicas de intervenção evidentemente obedecem às disputas de poder no sistema internacional. O ponto aqui é então a relação simbiótica e quase tautológica entre soberania e intervenção já que a primeira dota a segunda de significado, enquanto intervenção só faz sentido em relação à soberania (Weber, 1992, p. 201). Com efeito, é crucial identificar onde se

localizam as fontes de autoridade da soberania, que variaram entre monarquia e povo na tradição moderna Ocidental (Weber, 1992). Não apenas, a percepção de que o exercício da autoridade soberana é legítimo também foi e é flagrantemente disputada por grupos domésticos à medida que contendam pelo controle político do Estado e da interpretação social de quem deve estar no poder.

Por consequência, o próprio espectro da intervenção também muda *vis-à-vis* a consolidação de determinantes de soberania. É por este motivo que é possível identificar manifestações distintas tanto de soberania, quanto de intervenção que indicam a posição de reconhecimento ora internacional, ora doméstico do Estado. É essa a proposta de Krasner (1999) ao compor uma tipologia de soberania que vincula autoridade, controle, reconhecimento formal e mediação entre externo e interno⁴³. Assim, não ficam postas apenas ingerências bélicas, mais tradicionalmente apontadas como violadoras da soberania territorial, mas também diferentes fluxos e capacidade de controle do Estado em relação à sociedade (Krasner, 1999). A partir de uma lógica normativa (dever-ser) a não intervenção é comumente compreendida como o estado normal de coisas, uma vez que se estabeleça os sentidos de soberania e intervenção (Weber, 1992), ainda que a realidade se imponha com práticas contumazes de ingerência.

Neste sentido, as desigualdades dessa dinâmica são estruturantes do moderno sistema de Estados, cindindo os grupos entre mais e menos soberanos, a partir da sua relação com os princípios “civilizatórios” que o conjunto de normas e práticas de poder instalou (Keene, 2002). Deste modo, a consolidação de uma soberania divisível, que tem como espinha dorsal a tolerância aos iguais, enquanto os diferentes deveriam ser civilizados (Keene, 2002) criou um padrão não apenas flexível de soberania, mas também um elo agregador de sentido sobre a condução da comunidade política.

Essa relação é especialmente importante na composição com a intervenção já que a manutenção da autoridade – seja ela lastreada no monarca ou no povo – é o principal eixo anti-intervencionista. Contudo, a transformação mais fundante sobre o tema da proteção é justamente onde (ou em quem) se funda a legitimidade do Estado e quais as suas obrigações nesse processo. De modo sintético, é a afirmação de uma lógica de direitos humanos – originalmente entendidos como direitos de cidadania – que remodelou as expectativas sobre soberania e as práticas de intervenção. Isso, porque a legitimação da entidade política tem sido

⁴³ Os quatro tipos são: soberania jurídica internacional, soberania vestfaliana, soberania doméstica e soberania interdependente. Para o debate aprofundado da classificação, consultar Krasner, 1999.

gradativamente deslocada da figura do Estado (podendo, inclusive, ser referida como o “monarca” enquanto abstração ocidental de autoridade), para a ideia de povo, colocando o Estado não como a autoridade, tão somente, mas como **protetor** da comunidade política⁴⁴ (Puggioni, 2016).

O debate central torna-se o alcance do Estado na garantia de direitos de cidadania, que elencam os participantes da comunidade política e os conteúdos de direitos que os esforços estatais devem prover. A própria concepção dos direitos de cidadania é reconhecida como o gargalo central da estruturação de uma malha de direitos humanos mais robusta e de fato universal (Arendt, 2012; Benhabib, 2012). O trabalho de Hannah Arendt (2012) cravou esse marco na literatura sobre direitos humanos e abriu espaço para reflexão exatamente da relação entre protetor e protegido, ou entre Estado e cidadão.

Entretanto, há aqui uma importante armadilha conceitual no processo de reconhecimento dessa interface doméstico/internacional da soberania: a concepção amorfa de ‘povo’ enquanto o sujeito da legitimidade permite a tutela pelo Estado justamente na perspectiva de garantidor político, abrindo assim espaço para a obliteração da legitimação popular, e criando mecanismos de repressão no processo⁴⁵. Não é acaso, portanto, que haja a percepção de um declínio da soberania com a ampliação de fluxos de pessoas e informações, ensejando movimentos reacionários na afirmação de direitos⁴⁶ (Benhabib, 2012; Brown, 2019). Assim, a grande transformação dos direitos humanos vinculados às noções de proteção é quando o eixo central está na capacidade de salvaguarda do povo, sem com isso produzir violações massivas.

Nessa esteira, a questão necessária que se apresenta para a relação entre a soberania e a proteção é também levantar os limites de uma lógica explicativa que tenta referenciar na existência *per se* do Estado as construções de exclusão e desigualdade, vide Puggioni (2016). É notório que o comando dos Estados tem ferramentas para o exercício do controle e da obediência – em referência à reflexão de Carl Schmitt sobre soberania. É igualmente verdade que que essa manifestação pode ser observada em distintos momentos históricos e em espaços

⁴⁴ Essa é uma discussão clássica da Teoria Política Moderna pelo menos desde a reflexão hobbesiana, o ponto aqui é afirmar o vínculo da legitimidade do Estado na sua relação com a sociedade.

⁴⁵ É vasta a literatura sobre experiências neste sentido que vão desde a retórica do inimigo interno nas ditaduras latino-americanas (Martins Filho, 1999), até mesmo – com certo ajuste – às novas extremas direitas que constroem experiências de reificação de um modo de vida mítico como discurso político (Brown, 2019).

⁴⁶ Benhabib (2012) aponta que a principal barreira para proteção de direitos de migrantes é justamente a garantia de direitos políticos em nome da manutenção da comunidade política vinculada ao Estado.

diversos. Com isso, parece equivocadamente asseverar que a própria formação do Estado é o início e o fim da exclusão que gera desproteção para as pessoas.

Isso, porque seria ingênuo imaginar que essas disputas sociopolíticas foram motivadas pela constituição do Estado moderno, assim como é limitado refletir que a construção de fronteiras nacionais e o regime de vistos é a razão pela qual a desproteção existe (Salter, 2006). O ponto aqui não é afirmar nenhum tipo de benevolência do Estado moderno, mas sim reconhecer que os processos de exclusão são multidimensionais e anteriores aos instrumentos empenhados pelo Estado. A questão deixa de ser, portanto, a condenação da organização política e passa por reconhecer que esse é mais um dos momentos históricos de exclusão, e talvez seja o que até aqui construiu mais expedientes mitigadores da austeridade política estatal, tanto em âmbito doméstico, quanto internacional.

De modo similar, a formação de uma malha global de direitos humanos – francamente disputada e politicamente tensionada – também não pode estacionar na compreensão obsoleta sobre sua imposição internacional sobre práticas locais (Mouffe, 2015), ou mesmo do reconhecimento necessário dos seus limites de realização e *enforcement* (Donnelly, 2013). Novamente, a formação de um conjunto normativo que articule dimensões de direitos e, em consequência, obrigações protetivas não é uma panaceia das decisões para resolver demandas e desigualdades, mas faz parte do rol de instrumentos pensados dentro das contingências históricas da relação social do Estado.

É também por isso que a disputa sobre os significados dos conceitos amplos que articulam essa relação deve estar no centro da atenção analítica e observar as tentativas de retrocesso na operação e suas dinâmicas. Essa advertência vale para proteção, enquanto objetivo principal deste trabalho, mas também para as dimensões de “direitos”, “liberdade”, “segurança”, entre tantas outras. Desta feita, parar na retomada da natureza do Estado como razão de ser da instrumentalização de recursos normativos para desigualdade escamoteia a própria disputa ideológica feita dentro e por meio desses mecanismos.

De volta à formulação estatal da proteção, há uma costura em lógicas próprias do Estado entre uma forma “negativa” de não ingerência (proteção de⁴⁷), preconizada por modelos liberais, e de um alcance “positivo” de produção de garantias (proteção para⁴⁸), caracterizado por provimentos substantivos (Puggioni, 2016). Essa divisão também é operada no debate sobre modelos de liberdade, que informa em larga escala as concepções de direitos humanos (Moyn,

47 Traduzido da expressão em inglês “*protection from*”.

48 Traduzido da expressão em inglês “*protection toward*”.

2010, 2018; Whyte, 2019). As noções de uma “liberdade de” e uma “liberdade para” estão no centro da discussão sobre o modelo de Estado e suas obrigações pensadas pelo liberalismo como forma de restringir o alcance estatal ao que é lido pelas correntes liberais como avanço repressivo (Berlin, 2002).

Neste diapasão, abre-se um debate sobre o rol de condutas que deveriam ser garantidas pelo Estado, necessariamente contidas nas balizas ideológicas daquela comunidade política, e também das ideias correntes no sistema internacional. E é a partir desse conjunto de expectativas e disputas que é produzida a síntese sobre a função do Estado como protetor. A questão crucial é que mesmo sem um inventário claro dessas funções e da sua extensa variabilidade a depender da temporalidade e geografia que se observa, há ainda assim a percepção de uma funcionalidade que deve ser atendida, e chama atenção partindo de parâmetros mais hegemônicos do sistema internacional.

De modo bastante direto, a noção de “Estados falidos” é flagrante dessa expressão, porque ainda que não tenha primor conceitual ou mesmo aderência das instituições internacionais, manifestou a noção de padrões funcionais arrolados pelos EUA enquanto potência hegemônica dos anos 1990 e início dos 2000 (Call, 2008)⁴⁹. A ideia central seria a caracterização de espaços de fragilidade do controle da violência, disputa armada do poder político e vultuosa pobreza como turbulentos em razão da incapacidade da máquina estatal de acomodar esses problemas sociais. São dois, portanto, os eixos sobre os quais se direcionou a noção de Estados falidos: os conflitos armados e o desenvolvimento (Call, 2008). No primeiro, a necessidade de aportes institucionais foi condensada nas práticas de *state-building* francamente criticadas na literatura (Barnett *et al.*, 2007), discursivamente rechaçadas pelas Nações Unidas após seus fracos resultados, mas ainda assim presentes no escopo da reconstrução pós-conflito (Rizzotti Lima, 2020). O segundo também é presente no *peacebuilding*, mas atrela perspectivas de causa e efeito entre a pobreza/subdesenvolvimento e a possibilidade de violência (Call, 2008). Assim, o foco extensivo em instituições militares, policiais e judiciais para a classificação de um Estado falido (Call, 2008) – com o flanco do desenvolvimento incorporado à saúde institucional – dá conta de demonstrar uma preocupação flagrante com a estabilidade do Estado e, por consequência, colocar em xeque o *status* de soberania de determinada entidade política.

⁴⁹ Charles Call (2008) recorda do uso do termo como próprio da política externa estadunidense, sem apuração conceitual concreta, mas expressando a agenda política sobre áreas de extrema vulnerabilidade e disputa sobre o controle do Estado.

Desta feita, o reconhecimento de contestações institucionais é somado à falta de provimento de recursos sociopolíticos, e abrem espaço para a relativização da soberania do Estado por parte da comunidade internacional. Isto é, a limitada noção de Estado falido é uma tentativa de vocalizar a ideia que um Estado – periférico do sistema internacional – que não cumpre sua função de protetor pode ser alvo de práticas de assistência e intervenção humanitária. Aqui, a noção de protetor ocupa a função de legitimadora da figura estatal em relação aos agentes do sistema internacional, para além até mesmo da população contida na comunidade política; retomando uma perspectiva civilizatória (Keene, 2002), justificada sob uma ótica de tutela internacional em relação àquela estrutura político-social (Orford, 2003). É justamente essa a formulação institucional da Responsabilidade de Proteger (R2P), comumente identificada como baluarte da proteção, que foi aventada como a resposta de composição de obrigações a partir da conexão entre Estado e comunidade internacional refletido tanto pela lógica da responsabilidade compartilhada (Kenkel; Martins, 2016; Lafont, 2015), quanto dos seus componentes de prevenção e construção de capacidades que fazem referência à assistência para o robustecimento do Estado (ICISS, 2001).

Neste sentido, não é coincidência que a lógica da responsabilidade sobre a proteção tenha sido construída na esteira do frustrado otimismo cosmopolita⁵⁰ dos anos 1990 – quando havia expectativa da consolidação de uma malha global de direitos com *enforcement* (Orford, 2003) –, que informou o humanitarismo com caráter intervencionista (Kennedy, 2004)⁵¹. No momento de readequação da ordem global no pós-Guerra Fria, o protagonismo internacional dos direitos humanos ensejou iniciativas que propunham a remodelação da relação entre Estado e sociedade, fundamentalmente vinculadas às dimensões propostas pelas Nações Unidas (Duffield, 2001). Essa conexão foi notadamente atravessada pela expectativa de manutenção dos EUA como única superpotência, mas também da expansão do liberalismo em frentes múltiplas, carregando consigo alguma capacidade de avanço sobre a lógica cosmopolita (Kennedy, 2004). Mais uma vez, a inflexão sobre o papel do Estado é fruto próprio e indissociável da expressão histórica que ali complexificava a dinâmica da comunidade política com clara inserção da comunidade internacional, enquanto um ente que paira sobre a proteção das pessoas.

⁵⁰ Aqui usa-se cosmopolitismo como a corrente teórica que preconiza a construção de uma malha global de garantias de direitos humanos, em função da necessidade de universalizar a dignidade. Seyla Benhabib (2008) nomeia essa vertente como cosmopolitismo jurídico. Para um debate ampliado das várias manifestações cosmopolitas, consultar Benhabib (2008).

⁵¹ Essa relação foi explorada na dissertação desta autora.

Foi neste exato contexto que a agenda de direitos humanos foi incorporada à seara da segurança⁵², inaugurando um novo importante momento dos debates sobre o papel das organizações internacionais (Cohen, 2006, 2012; Duffield, 2001). Esse movimento produziu novas lentes institucionais nas Nações Unidas para a ampliação dos instrumentos intervencionistas (Duffield, 2001; Orford, 2003), ao mesmo tempo que cindiu o rol de direitos humanos entre securitários e socioeconômicos (Cohen, 2012; Lafont, 2018). Enquanto o primeiro grupo contempla medidas coercitivas e com ação internacional amplamente prevista, o segundo foi restrito a funções puramente domésticas, onde as convenções internacionais produzem baixa eficácia (Lafont, 2018).

Essa distribuição de responsabilidades tanto produziu críticas sobre a relativização da soberania na esteira das intervenções noventistas e da R2P (Kennedy, 2004; Lafont, 2015; Orford, 2003, 2011), quanto também fragilizou a garantia de direitos socioeconômicos, ensejando debates sobre a redução dos parâmetros universais de direitos (Lafont, 2015; Moyn, 2018; Benhabib, 2011). A questão é que essa co-constituição entre a proteção internacional e a função do Estado moldou a própria capacidade de ação estatal, uma vez que desregulamentou e fragmentou a face socioeconômica sob a égide do neoliberalismo (Lafont, 2018), ao mesmo tempo que robusteceu e centralizou a resposta sobre o uso da força (Cohen, 2012).

Para além das importantes disputas ideológicas que emergem desta análise, a posição do Estado também fica comprometida já que é o executor necessário da proteção – até mesmo em nome da comunidade internacional. Assim, sua capacidade de ação passa a depender do enquadramento temático sobre o que proteger. Isto é, a figura do protetor político é o aprofundamento massivo da imagem liberal: forte sobre a condução do uso da força e repressão, mas incapaz de prover recursos socioeconômicos para a organização social (Lafont, 2018). A dissonância sobre os “Estados falidos” se dá exatamente por reproduzir à imagem e semelhança essa lógica de centralização e fragmentação; onde a alocação da soberania como responsabilidade abre margem para sua ampla relativização (Lafont, 2015). Nesta linha, o binômio proteção/intervenção rompe definitivamente com uma imagem tradicionalista da soberania que teria mecanismos ora domésticos, ora internacionais para sua legitimação, e forma uma amálgama retroalimentada na interface interno/externo para sua concretização.

Com isto, não é apenas a figura do Estado domesticamente que fica cindida, mas também se alocam dois grupos de Estados no sistema internacional: o que é incapaz de garantir

⁵² Talvez a expressão mais clara deste movimento seja a segurança humana, referenciada na seção seguinte sobre a formação da proteção na institucionalidade internacional.

proteção e, portanto, poderá ter a soberania violada, e o que é chamado a proteger como interventor. Em geral, o primeiro grupo associado à periferia e o segundo às potências centrais. É importante reconhecer neste momento a centralidade dos Estados como os agentes executores da proteção, porque ainda que essa organização coletiva do sistema internacional seja crucial no desenvolvimento dos parâmetros e instrumentos protetivos, ao fim e ao cabo, o realizador mais imediato com recursos disponíveis é a figura do Estado, seja na sua forma combalida, seja na função interventora.

Assim, a busca pelos conteúdos subjacentes à proteção deve investigar justamente as associações realizadas, as clivagens reproduzidas e os sentidos estipulados para o uso desses recursos como expressão contingente das disputas no sistema internacional, e como consequência do processo de afirmação e contestação. São essas as questões que sobram do fogo – em alusão à imagem de Dieltelhoff e Zimmermann (2020) – quando se atravessa o processo contestatório e entendimentos e significações são sedimentadas. Isso se faz premente no esforço pretendido, inclusive porque no campo de garantia de direitos não é possível encaixar plenamente uma lógica de “eu protejo, portanto eu obrigo” (Puggioni, 2016, p. 70) como a referência clássica da política, uma vez que a afirmação e ampliação de direitos inverte o ponteiro da soberania para a dinâmica de “eu protejo, portanto, sou **obrigado**”.

O uso de proteção no escopo sobre direitos humanos complexifica, assim, a política da proteção até pouco tempo pensada de modo restrito sobre a segurança e o tema de refúgio (vide Huymans; Dobson; Prokhovnik, 2006). Nesse sentido, é importante retomar a percepção da importância do ambiente institucional para formação dos conceitos aplicados às argumentações discursivas⁵³ (vide Huysmans; Dobson; Prokhovnik, 2006). Com isto, a próxima seção se dedica à reflexão dos sentidos dotados nas instituições internacionais – especificamente das Nações Unidas – com a produção de categorias de proteção.

3.2 Proteção nas instituições internacionais

Embora o Estado seja a figura que concretiza o espectro protetor, a articulação de dimensões institucionais do sistema internacional é crucial por criar a convergência e disputa de conteúdos protetivos, por meio do processo de construção e contestação normativa. No objeto deste trabalho, essa relação é ainda mais importante, porque as transformações da

⁵³ Como argumentado na seção anterior deste trabalho, e também no desenho da obra Huysmans, Jef; Dobson, Andrew; Prokhovnik, Raia (ed). **The Politics of Protection: sites of insecurity and political agency**. London and New York: Routledge, 2006.

construção de uma malha global de direitos humanos ao longo do século XX acrescentaram uma nova dimensão na relação de cidadania, tentando superá-la: o início de uma terceira camada de garantias derivadas do reconhecimento geral de direitos de toda humanidade, chamada por parte da literatura de direito cosmopolita (Benhabib, 2006)⁵⁴. Ainda que haja um número significativo de avanços, especialmente no que tange à imperatividade da proteção do refúgio no sistema internacional, o conjunto do que e de quem recebe atenção concreta das garantias estatais seguem amplamente vinculados às dimensões da cidadania, com tons bastante restritos no campo dos direitos políticos (Benhabib, 2012).

Neste sentido, o signo da proteção já apresentava na sua origem uma associação direta aos componentes de garantia de direitos humanos no sistema internacional – mostrando-se como um elemento de intersecção entre diferentes fontes de normas. Na gênese da concertação do pós-Primeira Guerra (1914-1918), estavam situadas medidas de proteção de minorias relevantes para a acomodação estatal daquele momento (Cronin, 2003). A proteção surgiu, então, como um elo entre a salvaguarda de grupos vulneráveis – demonstrando princípios depois consolidados no âmbito dos direitos humanos – e a própria estabilização no sistema internacional, sustentada no âmbito securitário.

Na refundação do sistema internacional, erguido sobre os escombros da 2ª Guerra Mundial (1939-1945), a arquitetura do sistema ONU ampliou o espaço de cooperação entre Estados não apenas sobre o acerto coletivo da segurança internacional – respondendo à experiência da Liga das Nações –, mas também sobre direitos humanos e desenvolvimento socioeconômico como agendas correlatas à segurança. A interpretação da Carta de São Francisco como o documento constitucional (Kennedy, 2004) criou um lastro normativo, expressando valores da ordem estatal, e incluiu agendas sobre o bem-estar das populações (Clark, 2005; Hurrell, 2007). Assim, a repactuação das estruturas de governança manteve a centralização do processo decisório – estatal e hegemônico (Cohen, 2012) –, mas previu a criação de normas e instituições que atingiriam as regulações entre Estados e indivíduos (Benhabib, 2008). Essa construção paulatina da segunda metade do século XX reforçou a lógica dos direitos de cidadania, em que o pertencimento pleno dos indivíduos seria a fortaleza ou primeira barreira de garantia de direitos (Benhabib, 2006), e possibilitou a continuidade do vínculo entre segurança internacional e salvaguardas das populações.

⁵⁴ A estrutura tripartite deriva da lógica kantiana constituída em primeira esfera pela garantia republicana do direito doméstico, a segunda pela obrigação jurídica entre os Estado fundamentada nos tratados e, por fim, a criação cosmopolita de relações civis entre os povos. Para o argumento completo, consultar Benhabib, 2006, p.21.

Entretanto, o momento político também produziu espaço para uma formulação bastante ampla de direitos humanos, inclusive abrindo o rol das três grandes dimensões de direitos (civis e políticos, econômicos e coletivos)⁵⁵. A partir de então, a ideia de hierarquia de direitos – um grupo que precisaria de mais *enforcement* que outro – passa a se materializar na tecelagem dos instrumentos internacionais, inclusive fazendo uso dos distintos matizes de *soft* e *hard law*. O caso da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) é emblemático dessa divisão em que há uma prevalência notória sobre direitos liberais, nomeadamente a liberdade política e a propriedade (Comparato, 2017; Whyte, 2019), entretanto o documento não tem força vinculante, apesar de ser comumente tratado como a pedra fundamental da arquitetura contemporânea de direitos. Nesta linha, a formação de um conjunto de tratados que conformaram a malha global de direitos humanos também não foi suficiente para criar uma ampla estrutura eficaz, uma vez que mesmo em dispositivos de *hard law* há uma baixa capacidade de executar a coercibilidade⁵⁶ (Donnelly, 2013; Hafner-Burton, 2013; Simma; Pulkowski, 2006).

Entretanto, os expedientes mais alinhados ao patrocínio liberal dos EUA ainda assim ganharam mais esforços sobre seus mecanismos de monitoramento. É o caso da cisão entre os Pactos de 1966 de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos e Sociais. Embora ambos os tratados tenham tido ampla aderência, apenas o primeiro conta com o comitê de monitoramento, capaz de produzir determinações de ajustes para os Estados⁵⁷. Já é canônico que a dupla tecelagem dos Pactos é a expressão da divisão ideológica da Guerra Fria, ao mesmo tempo que se reconhece uma adesão dos Estados muito similar entre os dois (Comparato, 2017; Moyn, 2010). O que é importante notar neste contexto é o movimento de ampliação da regulação de direitos, ora patrocinados por versão liberalizantes, ora garantistas de direitos socioeconômicos, mas adensando o volume de direitos prescritos. Assim, essa lógica permaneceu criando uma dinâmica paradoxal de expansão do rol de direitos: enquanto se afirmava um conjunto maior de garantias, sua fragilidade executória limitou a percepção de relevância desses expedientes. Essa experiência é reproduzida também no imediato pós-Guerra Fria, de franca expansão temática da consolidação de direitos.

⁵⁵ Essa categorização já foi chamada de gerações de direitos humanos, nomenclatura tornada obsoleta em razão da falácia etapista e fragmentada que denota. Para este debate, consultar Ramos, 2018.

⁵⁶ Emily Hafner-Burton (2013) levanta um interessante debate sobre a reafirmação da falta de mecanismos de coercibilidade como a chave contumaz de justificativa para a dificuldade de execução, pondo em xeque essa lógica.

⁵⁷ Também é verdade que o comitê consta no protocolo adicional do Pacto, pouco ratificado.

Assim, há uma outra dualidade, para além da herança patrocinada pelo liberalismo hegemônico dos EUA e pela agenda econômica soviética: a expressão de um maximalismo e um minimalismo, podendo inclusive estar contido dentro do espectro liberal. Isto é, somada aos diferentes vínculos ideológicos, a formulação de garantias de direitos humanos no sistema internacional incorpora as disputas em vertentes que concebem a regulação máxima da vida, em contraposição à lógica de produção de padrões mínimos (Moyn, 2018). Vale notar que ainda que esse não seja um debate exclusivamente liberal, há marcadamente nas correntes do liberalismo a bússola de tentar limitar a ação de agentes sociais, em prol de um conjunto de liberdades (Whyte, 2019). Não é acaso, assim, que esse debate se sobreponha às próprias disputas sobre o Estado, como apresentado na seção anterior, uma vez que a formulação dessa arquitetura internacional passa fundamentalmente pelas obrigações de proteção estatal.

A problemática que se apresenta na malha global de direitos é uma tensão contumaz entre o avanço do rol e sua baixa execução, que desemboca na cristalização das correntes maximalista e minimalista. Isso é notório no debate traçado dentro da seara específica de direitos humanos, em que a afirmação dessa estrutura normativa é interpelada por projetos políticos amplos: enquanto a lógica maximalista percebe a necessidade de ser reafirmar as garantias a partir de um cosmopolitismo comprometido com dimensões éticas para além do Estado-nação, e fundado na Teoria Crítica, fazendo uso de mecanismos efetivos de democratização e incorporação social (Benhabib 2006; Lafont, 2015), a vertente minimalista observa a extensão da lista de direitos como um projeto utópico, que justamente pela falta de exequibilidade mina a concretização da proteção internacional (Moyn, 2010, 2018).

De modo menos lúcido sobre o impacto do projeto político dessas escolhas, há a reedição desta cisão, mas ainda assim com pontos de intersecção, na segurança internacional entre as vertentes maximalista e minimalista da segurança humana, respectivamente na forma de “liberdade de querer”⁵⁸ e “liberdade de temer”⁵⁹, articuladas precisamente na sobreposição entre o dever de segurança e a apropriação de direitos humanos pelo campo (Chinkin; Kaldor, 2017; Krause, 2014). Neste sentido, a repetição dessa clivagem não pode ser lida apenas como uma coincidência vocabular do liberalismo noventista, mas sim como um conjunto de influências transmitidas por corredores epistêmicos e burocráticos do sistema internacional, com forte protagonismo das Nações Unidas, que define justamente o que deve ser privilegiado na ação do Estado.

⁵⁸ Traduzido da expressão em inglês “*freedom from want*”.

⁵⁹ Traduzido da expressão em inglês “*freedom from fear*”.

É por esta razão que na face internacional desse processo há uma organização própria dos regimes, em que as lógicas de ação são vinculadas às hierarquias de valores de legitimidade que ensejam modos de resposta político-jurídica às tensões da realidade (Chinkin; Kaldor, 2017). Isto é, o processo de “juridificação” [*legalisation*] do sistema internacional não provê soluções fechadas às matérias, em especial sobre segurança e direitos humanos, mas sim opera na produção de categorias binárias tanto de adequação temática (como o exemplo de internacional/doméstico), quanto de legitimidade das ações internacionais (intervenção humanitária/intervenção ilegal) (Chinkin; Kaldor, 2017).

Nesta linha, a proteção é mais uma dimensão – e talvez a mais recentemente operada – na disputa fundamental de quais devem ser as obrigações dos agentes políticos e de quem elas devem atingir; uma vez que o binômio da proteção nos regimes internacionais é de protetor/protégido (Chinkin; Kaldor, 2017). Contudo, o elemento inovador do século XXI – com bases ainda no século XX – é a alçada da proteção não apenas dentro do Estado, mas de ações e postuladas também pelo conjunto da chamada comunidade internacional, justificadas pelo dever de proteger, ou ainda mais importante: pela moralidade da proteção, convertendo-se assim no “valor” do *cluster* normativo.

A ideia de uma moral neste sentido é arquitetada por uma conjunção de fatores incorporados nas vertentes sobre direitos humanos em escala internacional, especialmente de origem liberal e adiante cosmopolita (Benhabib, 2006; Cohen, 2006). A partir disso, construíram-se argumentos de obrigação sobre a ação internacional e, portanto, sobre a razão de ser das organizações que se propõem como garantidoras de direitos e da salvaguarda humana. Mais do que isso, no centro da moralidade está a imperatividade de agir em proteção, uma vez que o lugar outorgado dos atores internacionais é de guardião da integridade (física, moral e política) legitimado pela promessa do pertencimento coletivo da humanidade (Benhabib, 2006, 2008). A grandiloquência dessa arquitetura leva em direção à produção de mecanismos de controle e ação na condução da política internacional, que são modulados justamente a partir deste recurso discursivo, isto é, é preciso agir para proteger porque é a coisa moral a se fazer, e se amplia o espaço da moralidade porque ela é parte da proteção.

É importante frisar que essa estrutura moralizante tem como raiz a escolha pela despolitização dos conteúdos protetivos, na tentativa de retirar o processo político contestatório mais amplo e modular saídas únicas nas escolhas dos atores (Wood; Flinders, 2014)⁶⁰. Neste sentido, o próprio objetivo de proteger ganha escopo sobre-político a partir do momento em

⁶⁰ A lógica da despolitização é debatida no capítulo 5 deste trabalho.

que é sua força motriz é fundamentalmente moral (Mouffe, 2015). Proteger o que e como tornam-se questões *a posteriori* ao convencimento da imperatividade da ação, depois possíveis de serem politizados como compreensões do alcance da ação internacional (Jacob, 2020). Esse caminho pode ser percebido na evolução do humanitarismo justamente por produzir e reformular significados das obrigações internacionais e sua extensão ao longo do tempo. Não é por acaso que a transformação dessa agenda a partir dos anos 1990 é imputada à integração dos sentidos de direitos humanos no contexto da segurança internacional (Jacob, 2020; Crossley, 2020; Kaldor, 2018). Também é verdade que essa associação não foi inédita na confecção de normas, uma vez que a própria produção do Direito Humanitário para além do chamado “Direito dos Conflitos Armados” pode ser interpretada como um mecanismo da inserção de padrões de direitos humanos no conjunto normativo internacional (Wilson, 2017). A partir da segunda metade do século XX, foram também incorporados outros matizes de direitos humanos e o direito internacional penal no adensamento da lógica protetiva (Jacob, 2021).

O que é notável neste contexto é que no campo da segurança a noção de direitos humanos ganha uma lógica ampla de garantia da vida civil – especialmente vocalizada pelos eixos da proteção de civis e de R2P – e não estão em debate as dimensões políticas do que significam esse conjunto de ações. O que se dá como premissa é a integridade física das pessoas como ponto comum e aquiescido do que significa incorporar o viés de direitos humanos na ação internacional. Com essa figura alinhada ao uso da força, o que seria o ponto de partida da promoção de dignidade, torna-se ponto de chegada, limitando o debate e a aceitação internacional às formas liberais de compreensão do papel do Estado⁶¹. É por esta razão que o senso moral coloca em segundo plano as dimensões de “como proteger”, e privilegia agir para proteger esvaziando e tornando plástico o significado de proteção – objeto deste trabalho.

Esse mecanismo é especialmente importante para a construção de uma baliza protetiva: isto é, “o que proteger” obedece à formulação binária dos regimes internacionais e assim precisa eleger o que deve ser passível de proteção internacional e o que não (Chinkin; Kaldor, 2017). Na formação da proteção, a ideia originada na intersecção segurança internacional/direitos humanos de garantia da vida civil tornou-se o centro organizador da hierarquia de valores, inclusive re-categorizando o rol de direitos entre direitos de segurança humana e direitos vazios de *enfocement* internacional (Cohen, 2012; Lafont, 2018). Direitos de segurança humana estão

⁶¹ É crítico destacar a associação dessa carga ontológica à própria denominação da ordem internacional como liberal e, por consequência, a atribuição dessas compreensões às normas encampadas. O ponto aqui, no entanto, é perceber a armadilha discursiva e conceitual operada dentro dos mecanismos em questão.

justamente vinculados à compreensão da moralidade da ação internacional como condições constitucionalizadas dos valores políticos internacionais, consolidando uma lógica minimalista de direitos humanos como o “subconjunto adequado” de garantias (Cohen, 2012). O ponto crítico dessa emergência no contexto cosmopolita noventista foi a contraposição do rol de segurança humana ao fundamento jurídico da soberania como organizadora do sistema internacional:

A concepção do ‘subconjunto adequado’ de direitos humanos cuja violação poderia suspender o argumento da soberania contra a aplicação e as sanções internacionais deveria, portanto, ser restrita ao que tem sido chamado de “novos direitos de segurança humana”, indicativo de uma fusão parcial entre o regime humanitário e o de direitos humanos. Além disso, defendo a desagregação conceptual, discursiva e normativa do regime internacional de direitos humanos e do regime jurídico internacional humanitário. Na verdade, não é realmente claro que se possa falar de forma coerente de direitos humanos individuais no contexto mais restrito do direito de segurança humana, mesmo que esta seja a linguagem do regime híbrido. Pois o que está em jogo nestes ‘direitos’ contra o extermínio, a expulsão, a limpeza étnica e a escravização (*de facto* ou formal) não são realmente direitos subjetivos acionáveis individualmente, mas uma baliza do Estado de direito contra a perseguição de grupos e a opressão de Estados ou seus representantes que alertam sobre possíveis sanções, incluindo intervenção humanitária e processos internacionais por violações. (Cohen, 2012, p.208, tradução nossa)⁶².

É nessa lógica cindida sobre direitos que se abre o elemento vinculante da presença do Estado por excelência e primário: a sobreposição desses deveres com a segurança, a partir de um rol minimalista de garantias. Esse elemento também aparece nas formulações vinculadas ao refúgio, no sentido de concertar as prerrogativas de segurança sobre a população e o território (Bigo, 2006; Puggioni, 2016). A decorrência imediata deste elo é a de distribuição de papéis funcionais de forças de segurança analisadas por Didier Bigo (2006) com o objetivo de escrutinar a transformação da ‘proteção’ em vigilância. Neste esforço, o autor levanta origens

⁶² Do original: “*The conception of ‘the proper subset’ of human rights whose violation might suspend the sovereignty argument against international enforcement and sanctions should thus be restricted to what have been called the “new human security rights” indicative of a partial merger between humanitarian and human rights regimes. Apart from these, I argue for the disaggregation conceptually, discursively, and normatively of the international human rights and international humanitarian legal regimes. Indeed, it is not really clear that one can speak coherently of individual human rights in the narrower context of human security law even if this is the language of the hybrid regime. For what is at stake in these ‘rights’ against extermination, expulsion, ethnic cleansing, and enslavement (de facto or formal) are not really individually actionable subjective rights, but a rule of law baseline against group-based persecution and oppression by states or their proxies that warns of possible sanctions, including humanitarian intervention and international prosecution for violations.*” (Cohen, 2012, p.208)

etimológicas da palavra “proteção”⁶³ na tentativa de elencar significados possíveis e originários para interpretações derivativas das funções estatais.

O argumento central levantado é de identificar a transição entre uma concepção de provimento de santuário das pessoas para a preconização da defesa de territorial com o uso de dispositivos de controle. Parte importante desta mudança foi o uso do recurso da proteção para organizar o âmbito militar na Guerra Fria, da sua galvanização na esteira do humanitarismo noventista, e da tensão sobre controle doméstico e internacional posta no pós-11 de setembro (Bigo, 2006). Nesta linha, o recurso protetivo na segurança não apenas legitima estruturas securitárias, como acomoda novas tecnologias e compreensões sobre as funções de segurança. Esse reconhecimento atravessou inclusive clivagens teóricas da segurança internacional, chegando à reflexão de Mary Kaldor (2018) sobre a formação de culturas de segurança também ditada pelas transformações entre os marcos da Guerra Fria e do advento da Guerra ao Terror. Assim, é preciso atentar para a questão basilar elencada no campo da segurança: sua alta contingência em contextos de violência, especialmente sobre a ideia de proteção de atrocidades⁶⁴, que ganhou força motriz no século XXI (Jacob, 2021).

Esses desenvolvimentos atestam a premissa elementar desta pesquisa sobre a maleabilidade da proteção enquanto um argumento retórico e também do seu uso para galvanizar diferentes mecanismos da ação internacional. Assim, o vínculo com a segurança ganha especial atenção quando se intensifica o papel de controle e limitação do Estado dentro da proteção. Ainda segundo Bigo (2006, p. 90-92):

Tegere é um antigo termo latino para “proteger” e é de origem grega. *Tegere* significa cobrir, esconder, abrigar. *Pro-tegere* é cobrir acima (o *Protectum* é o telhado), abrigar alguém com um escudo (*scutis protectori corpora*) e preservá-lo contra um perigo (é um dever sagrado fazê-lo). *Tegere* também tem um significado religioso e se delinea em relação a um lugar sagrado onde o interior é diferente do exterior. [...];

Praesidere é etimologicamente ‘ser colocado na frente, à frente’ (*prae* e *sideo*). É ao mesmo tempo supervisionar e proteger (os *praesidarii* são, portanto, os soldados da guarnição), mas também presidir (*praeses belli*, o chefe), ter precedência sobre (*praesidebat in senatu*). [...]

Tutore tem o sentido de cuidar. É ajudar no presente e no futuro. Reforça o monitoramento e a vigilância dos protegidos mas em nome do amor. É uma voz cuidadosa que substitui a vontade do protegido pela vontade do protetor. É uma forma de biopolítica. (tradução nossa)⁶⁵.

⁶³ No texto em inglês “*protection*” e com a mesma grafia no idioma materno de Bigo, em francês.

⁶⁴ Os elos sobre o regime contra atrocidade e suas contribuições e vicissitudes no cenário geral da proteção são objeto da seção 5.1 O *cluster* de proteção securitária deste trabalho.

⁶⁵ Do original: *Tegere is an old Latin term for ‘to protect’ and is of Greek origin. Tegere means to cover, to hide, to shelter. Pro-tegere, is to cover above (the protectum is the roof), to shelter somebody with a shield (scutis protecti corpora) and preserve him or her against a danger (it is a sacred duty to do so). Tegere also has a religious meaning and is delineated in relation to a sacred place where the*

Essas três opções sobre o significado de proteção postulam em princípio a multiplicidade dos termos protetivos e seus sentidos elaborados sob o contexto específico e atribuído na relação entre protetor e protegido. Não abrir mão deste elemento relacional é fundamental para perceber os conteúdos designados no processo de formação normativa. Isso, pois ainda que a retomada etimológica possa elucidar a genealogia de parte desses sentidos⁶⁶, ela não é suficiente para observar sua transformação. Também é preciso manter em tela que os significados podem ocupar espaços complementares na atribuição de conteúdo. Exemplo basilar dessa sobreposição é a própria dinâmica sobre o regime de refúgio que opera flagrantemente os termos de *tegere* e *tutore* ao mesmo tempo. Parte elementar dessa identificação atravessa também o reconhecimento do papel do protegido, sendo mais ou menos passivo (Bigo, 2016; Puggioni, 2016). Essa criação implica no enquadramento de quem precisa ser protegido e como, circulando, portanto, a reflexão de pertencimento.

Há ainda uma outra condição importante que é a vinculação a quem proteger no contexto da estabilização do sistema internacional. Na definição de Bruce Cronin (2003)⁶⁷, a formação de regimes para a proteção de pessoas articula justamente a proteção de grupos para dentro dos Estados, enquanto permite a afirmação desta entidade política como forma primaz no sistema internacional. Assim, a produção de regimes internacionais de proteção emerge do consenso entre os atores do sistema internacional e fica atrelada à ideia de bem comum, já que não necessariamente provê vantagens objetivas aos Estados, como o caso de regimes de outra natureza, a exemplo do comércio (Cronin, 2003).

Em consonância com a preocupação canônica das teorias de Relações Internacionais das razões pelas quais os Estados agem e como agem, é significativa no raciocínio da ação coletiva a preocupação com a manutenção de valores comuns, bem como de estruturas do sistema internacional. Isso, pois ainda que a adesão aos regimes de proteção não tenha uma lógica clara de custo-benefício, ela vincula premissas de ação a partir dos objetivos coletivos (Cronin,

inside is different from the outside. [...]; Praesidere is etymologically 'to be placed in front of, ahead' (prae and sideo). It is at the same time to supervise and to protect (praesidarii are therefore the soldiers of the garrison), but also to chair (praeses belli, the head), to have precedence over (praesidebat in senatu). [...]. Tutore has the sense of to look after. It is to help in the present and for the future. It reinforces the monitoring and the surveillance of the protected but in the name of love. It is a caring voice which substitutes the will of the protected for the will of the protector. It is a form of biopolitics. (Bigo, 2006, p. 90-92)

⁶⁶ Esse mesmo recurso para definição do termo é usado por Ian Clark (2013) para iniciar o debate sobre vulneráveis, apresentado adiante.

⁶⁷ Vale mencionar que o olhar de Cronin para a construção do conceito de regimes de proteção está apoiado teoricamente na Escola Inglesa de Relações Internacionais.

2003). Assim, para o autor, a busca central é justamente a estabilidade e manutenção do *status quo* via expedientes de proteção de grupos seletos de pessoas dentro dos Estados, não necessariamente feita sobre um cálculo político hegemônico, mas sim na tentativa de se **elencar os valores em questão**. Essa escolha também implica na negociação entre os atores sobre o que manter e priorizar na constituição da ordem.

Nesta esteira, ficam contidos os elementos ontológicos da produção da ordem que conduzem e expandem suas compreensões em instrumentos de governança a partir da ideia de consensos e objetivos coletivos (Cronin, 2003; Ikenberry, 2011; Rosenau, 2000). Este é um debate bastante profícuo na compreensão de que as instituições produzidas no contexto da afirmação da ordem liberal tendem justamente à reprodução desse conjunto de valores, e também da forma liberal, ou liberalizante, de Estado no conjunto de seus compromissos internacionais (Lafont, 2018). Uma vez mais, os regimes de direitos humanos ficam entre a própria disputa de valores e são constituídos no campo a partir da legitimidade das suas previsões.

Retoma-se, assim, a questão de como essas formações são orquestradas e como seus consensos são construídos, uma vez que a escolha de sentidos dos expedientes internacionais é construída dentro e por eles – tema focado na seara do construtivismo de normas. A conjunção entre sustentação da ordem e promoção de valores está, assim, na gênese da formação dos regimes de proteção. A experiência da Liga das Nações é notória sobre a alocação desse tipo de instrumento como parte do processo de afirmação das instituições. A necessidade de se acomodar as populações apátridas nas novas fronteiras europeias indicava não a benevolência dos condutores liberais da ordem, mas sim a preocupação com a estabilidade do *status quo* recém-constituído em um diapasão “solidarista” (Cronin, 2003). Nesta direção, o empreendimento da ordem de 1945 incorporou o tripé segurança-desenvolvimento-direitos humanos nessa mesma lógica de afirmação e garantia das suas estruturas, marcando a construção da camada cosmopolita de direitos (Clark, 2005; Kennedy, 2004).

O ponto central aqui é, portanto, uma dualidade tecida com o aprofundamento securitário sobre direitos humanos entre a necessidade de estabilização e o uso dos recursos moralizantes para a construção de consenso sobre esses expedientes. Não é coincidência que a estrutura mais recente da repaginação das operações de paz use justamente o vocabulário da estabilização como a fase ativa da proteção (Oliveira, 2020)⁶⁸. Os regimes ficam, então, galvanizados pelas duas frentes de ação coletiva na consolidação da ordem e são capazes de

⁶⁸ Esse vínculo também foi explorado na dissertação desta autora.

expandir essas compreensões nas estruturas conexas da intersecção segurança-direitos humanos. Neste conjunto, podem ser observados eixos de proteção de civis, segurança humana e responsabilidade, quase exclusivamente vinculados à dimensão da violência como gatilho para proteção (Crossley, 2020; Jacob, 2021) que operam tanto no nível macro de legitimidade articulando dimensões de moralidade, quanto no nível micro com a organização de mecanismos táticos e despolitizados para este fim (Rizzotti; Fuccille, 2022).

Os regimes compreendem, assim, uma forma capaz de produzir certa familiaridade entre os alvos da proteção:

(1) um princípio legitimador que fornece uma base política ou normativa para destacar uma população específica; (2) um ou mais tratados ou acordos multilaterais que codificam o compromisso de protegê-los; e (3) algum tipo de mecanismo institucional para articular e implementar as garantias. Estes mecanismos podem ser fracos (criação de parâmetros ou monitorização) ou fortes (coercibilidade), mas devem ser vistos como obrigações pelos Estados participantes. Assim, as ações *ad hoc* empreendidas em nome de uma população por um ou mais estados não constituem um regime, nem uma série de intervenções por parte de uma aliança que promova um objetivo estratégico.

Um RIP [regime internacional de proteção] também envolve três categorias de participantes: os protetores, os estados-alvo e os grupos protegidos. Os protetores são os iniciadores e fiadores do regime; os estados-alvo são os objetos e os grupos protegidos são os beneficiários. Em alguns casos, os protetores e os alvos podem sobrepor-se, especialmente quando os protetores se sujeitam às mesmas regras que impõem aos outros. Qualquer que seja a forma como a instituição esteja organizada, porém, para ser considerada um regime, os participantes nas três categorias devem estar bem definidos e cada grupo deve estar ciente do seu papel. (Cronin, 2003, pp.51-52, tradução nossa⁶⁹).

Vale destacar a ressalva de que ações isoladas não compreendem a formação do regime, mas sua caracterização deve ser composta pela obrigação comum entre os Estados. É por esta

⁶⁹ Do original: *(1) a legitimizing principle that provides a political or normative foundation for singling out a specific population; (2) one or more multilateral treaties or agreements that codify the commitment to protect them; and (3) some type of institutional mechanism to articulate and implement the guarantees. These mechanisms may be weak (standard-setting or monitoring) or strong (coercive enforcement), but they must be viewed as obligations by the participating states. Thus, ad hoc actions undertaken on behalf of a population by one or more states do not constitute a regime, nor does a series of interventions by an alliance promoting a strategic goal. An IPR [international protection regime] also involves three categories of participants: the protectors, the target states, and the protected groups. The protectors are the initiators and guarantors of the regime; the target states are the objects and the protected groups are the beneficiaries. In some cases the protectors and targets could overlap, particularly when the protectors subject themselves to the same rules that they impose on others. Whichever way the institution is organized, however, to be considered a regime, the participants in all three categories must be well defined and each group must be aware of its role. (Cronin, 2003, pp.51-52)*

razão que a lógica dos regimes de proteção está diretamente ligada à formação da ordem e a necessidade de construção de consensos para sua efetivação. Nesse sentido, a definição das ações é crucial no processo de construção dos regimes e é organizado a partir da aquiescência dos atores. A questão que se levanta é o limite do consenso e a seleção dos casos, demandando consistência na formulação do regime (Crossley, 2020).

É interessante perceber os paralelos entre a demanda do Estado para com seus cidadãos e a obrigação da comunidade internacional para quem deve ser protegido dentro dos Estados. Ambas as formas implicam na legitimação de um grupo populacional a ser protegido e quem será o agente responsável por executar a proteção. Vale notar, assim, que o conteúdo da proteção é maleável, no sentido que pode ser modulado a depender da capacidade de se retratar uma ameaça (Huysmans, 2006) ou da iniciativa da ordem de identificar determinada conduta como necessária para a estabilidade. Esse elo entre a lógica doméstica e internacional é novamente costurado pelo sentido que os direitos humanos ganham tanto na demanda sobre o Estado, quanto para quem devem ser atribuídos (Cohen, 2012; Kreide, 2016). A diferença elementar é que a construção política ao redor das disputas de direitos é esvaziada e despolitizada pela moralidade internacional (Marks, 2003). É preciso compreender que este esvaziamento não implica no seu enfraquecimento, mas sim no seu exato oposto de ampliar a plasticidade do argumento conceitual.

Essa dinâmica é comprovada pelo próprio exemplo da R2P: sua primeira iniciativa foi construída no sentido de ampliar as formas e alcances da ação internacional pela necessidade de desvinculação dos instrumentos da força às intervenções humanitárias dos anos 1990. Essa primeira fase é marcada por certa reticência sobre os limites da ampliação, mas também de entusiasmo fosse pela ideia de avanço dos Estados liberais do Norte global, fosse pela percepção de inocuidade do impacto da R2P pelos Estados do Sul (Welsh, 2013). Ao mesmo tempo em que havia a constrição para dotar o expediente de legitimidade e previsibilidade ao circunscrever sua ação aos crimes tipificados no direito internacional (genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra humanidade) em 2005, seu uso foi ignorado nos espaços mais amplos de tomada de decisão. Foi apenas em 2011 que a realização do princípio foi levada a cabo e quase imediatamente sofreu da ruptura de qualquer aceitação mais sistêmica justamente por empunhar o uso da força como marca central⁷⁰. É curioso notar que quando se

⁷⁰ Debates sobre a ruptura de legitimidade da R2P e o reconhecimento do uso da força como mote do instrumento são extensos e múltiplos na literatura. É importante destacar que a posição desta autora é de compreender o uso da força ostensivo e declarado não como um acessório, mas como o eixo central

estabeleceu a especificidade de um conjunto moral amplo de deveres – no caso da R2P, o uso da força como característica constitutiva –, houve claramente a ruptura do processo normativo de afirmação da proteção. É a partir de então que se movimentam estruturas abaixo do radar mais notório dos debates internacionais para executar dimensões ‘técnicas’ que deem segmento a afirmação, por exemplo, do ramo de proteção de civis (distinto da R2P, entretanto, igualmente voltado ao senso de dever de ação da comunidade internacional) (Rizzotti Lima, 2021).

A questão que se abre é o uso do recurso protetivo para produzir mais ou menos vinculação justamente nas instâncias em que é possível articular a tecnicidade, bem como a quem a proteção é dirigida nos contextos em que sua adesão é veiculada. Essa fragmentação amplia ainda mais a fragilidade de uma pretensa robustez do regime (Jacob, 2021) e dota o uso do vocabulário protetivo de uma inconsistência política profunda⁷¹ – e talvez estratégica no contexto das instituições internacionais. Contudo, isso não significa asseverar a inexistência de regimes de proteção mais específicos como o de refúgio, mas sim compreender que o recurso da proteção não é atribuído de modo equânime ou mesmo previsível nos instrumentos da ação internacional. O ponto é que ainda que a maioria das análises aqui referenciadas trate regimes de proteção no sentido específico (Cronin, 2003; Bigo, 2006; Puggioni, 2016), pensando nos grupos delimitados, elas pouco se debruçam sobre o elemento agregador dessas lógicas que atravessam a disputa político-normativa e costuram a proteção como um *topoi* capaz de ser executado em frentes distintas, isto é, como “valor” na constituição do *cluster* normativo.

Para além disso, a dimensão da técnica é especialmente importante no campo da segurança, uma vez que cria dispositivos de produção da proteção e alinha a lógica da função do Estado – e eventualmente da comunidade internacional – ao controle da vida social (Huysmans, 2006). O recurso tecnológico na definição de como proteger elenca mecanismos de enquadramento de ameaça, adicionando outra camada de complexidade à contenda política inerente à ideia de proteção (Huysmans, 2006). Essa questão ganha ainda mais relevância na produção de práticas de agências e organizações internacionais, em função da sua articulação com atores privados no debate de segurança (Huysmans, 2006). Essa é a dimensão mais diretamente ligada ao uso da força, que circunda a proteção como ação violenta, e se respalda na noção de emergência de determinado contexto para agir.

Surge nessa lógica o vínculo entre proteção e assistência, que turva as definições de normas e, conseqüentemente, práticas internacionais. Proteção é por excelência a formação de

da crise de legitimidade dos mecanismos internacionais de intervenção. Essa discussão pode ser observada em Carvalho, Rizzotti Lima, 2020.

⁷¹ Ao contrário da compreensão em Crossley, 2020.

um conceito político, uma vez que implica nos deveres e direitos vinculados à comunidade política – seja ela em escala nacional ou global – a despeito do esforço retórico colossal no sentido de sua moralização. Desta feita, sua forma é composta por expedientes de uso da força e financiamento, e os variados recursos podem auxiliar na classificação desse espectro, entretanto não podem definir propriamente o sentido do ânimo de proteger em função da alta carga ontológica que este contempla. A assistência, por sua vez, ainda que esteja envolta da disputa política, traduz os recursos materiais mais imediatos contidos na proteção, mas que não são exclusivos da ação protetiva, já que podem ser movidos em contextos voluntaristas, como é o caso da assistência humanitária que se restringe ao provimento de recursos para alívio (Ávila; Rocha, 2018).

O que chama atenção é que essa dualidade entre o provimento imediato de recursos – violentos ou não – é recorrentemente envernizada na burocracia a partir de uma lógica tecnocrata de assistência, especialmente no campo do humanitarismo (Rizzotti; Fuccille, 2022). Esse é um expediente próprio da cultura tecnocrática das organizações, que produz despolitização da atuação institucional como forma de afirmação da sua autoridade (Louis; Maertens, 2021). Esta cisão não pode ser assumida categoricamente como a explicação de práticas da burocracia, mas sim serve como ferramenta para identificar quais componentes protetivos servem às narrativas despolitizantes e morais como estratégias de atuação institucional para evitar entraves em consensos políticos. Majoritariamente, esse recurso é utilizado em função do dissenso evidente que se apresentaria sobre a ruptura da soberania, mas também sobre a proteção com *enforcement* de direitos humanos como valor *core* da comunidade internacional, uma vez que flexibilizaria irremediavelmente a lógica da soberania territorial⁷².

O ponto é que a proteção congrega justamente esses dois vetores, seja ao preconizar um Estado garantidor dos recursos protetivos, seja na responsabilidade atribuída à comunidade internacional. É por esta razão que neste momento a proteção parece ter sido incorporada em duas formas: a primeira no limite da sua definição propriamente dita, quando a associação primeira do seu escopo é feita em relação à R2P fazendo com que se perca a capacidade plástica de adequação às diferentes compreensões; a segunda da sua disputa no espaço amplo do debate internacional, valendo-se justamente dos níveis “técnicos” para profusão do seu uso com os recursos de *policy* da burocracia e as tecelagens generalistas dos mandatos internacionais. Dessa feita, a formação robusta de um regime geral de proteção que fosse consistente e determinado

⁷² A exemplo da trajetória institucional da R2P.

no sistema internacional parece esmorecer no contexto da atual crise do multilateralismo e do enfraquecimento dessas instâncias para promover consensos alargados⁷³.

Essa imprecisão é produzida justamente pela necessidade de definição da proteção em termos do que ela significa, a quem se dirige e como é orquestrada. A pluralidade de ações e sentidos fortalecem a implementação desses conteúdos e sua função na regulação normativa internacional (Jacob, 2021). Isso, pois também é preciso manter em tela que não há apenas um caminho propositivo para formulação de normas protetivas, assim como o amplo conjunto de direitos humanos, a dimensão entre instâncias mais ou menos vinculantes e mesmo com embocaduras distintas é central para o processo regulatório. A oposição mais flagrante e tradicional neste sentido talvez seja as dinâmicas entre o CSNU em Nova York e o Conselho de Direitos Humanos em Genebra como espaços antagônicos e complementares das lógicas institucionais sobre mecanismos de proteção de direitos humanos e seus alcances (Jacob, 2021).

Nesta linha, é possível aventar que a ideia de proteção pode ser reificada no sentido de se afirmar para além dos contextos específicos, a partir da centralização da moral protetiva. Isso, porque a repetição contumaz do “dever de proteger” torna a ocupar uma ação vazia de sentido, em especial em razão da larga disparidade de *enforcement* entre direitos e mesmo na transmissão de responsabilidades entre agentes. Deste modo, a formulação da proteção passa a compor não apenas um recurso na caixa de ferramentas da comunidade internacional, mas sim o componente “valor” na constituição normativa – onde o que está preconizado é a **ação** (ainda que a princípio indefinida) em nome de garantias em um contexto de vulnerabilidade.

Assim, é possível identificar um tripé formativo da proteção em relação a seus atores, mesmo que o conteúdo esteja esvaziado: Estado, instituições internacionais e grupos protegidos. A proteção se afirma na relação inerente desses três eixos e é transformada à medida que o senso de dever dos dois primeiros para com as parcelas vulneráveis das pessoas é alterada conforme o debate político instalado. É por esta razão que a próxima seção se dedica a quem é considerado vulnerável e como a proteção se desdobra neste contexto.

3.3 Polo protegido: os vulneráveis

Neste primeiro avanço sobre uma tentativa de definir a proteção, é possível perceber a formação sobre um regime voltado para o Estado, mais especificamente, para suas obrigações e capacidades, como pressuposto à definição elementar sobre **quem** será protegido. Do mesmo modo, os regimes internacionais de proteção também se direcionam a grupos específicos que

⁷³ O último capítulo provê uma fotografia da composição do regime geral de proteção.

devem ser identificados para a ação protetiva (Cronin, 2003). Desta forma, a discussão sobre proteção enseja uma escavação sobre sua estrutura que se afirma nos seguintes pilares:

- (a) Quem pode legitimamente reivindicar uma necessidade de proteção?;
- (b) Contra quais perigos eles podem legitimamente fazer essas reivindicações?;
- (c) Quem fará a proteção? Estas questões definem a política de proteção; informam e estruturam a contestação de hierarquias e instrumentos de proteção. (Huysmans, 2006, p.02, tradução nossa⁷⁴).

Até aqui a ideia de proteção está fundamentalmente atrelada ao eixo do protetor: à noção de obrigação seja do Estado, seja da chamada comunidade internacional. Inclusive a produção de regimes específicos privilegia a ação do protetor, construindo deveres nesse processo, uma vez que a identificação de grupos particulares como vulneráveis serve na esfera internacional para a formulação de necessidades de proteção a partir das obrigações estatais (Engström; Heikkilä. Mustaniemi-Laakso, 2022). Contudo, o eixo do protegido elenca – como posto por Huysmans (2006) e Cronin (2003) em diferentes perspectivas – quem deve ser objeto da proteção. Neste sentido, esses não são polos ligados por um vetor unidirecional, onde a ação do protetor está apenas apontada para um grupo delimitado; a própria definição de quem será protegido é co-constituída a partir da atribuição da vulnerabilidade (Clark, 2013), que também tem sido ampliada a partir do protagonismo de organizações internacionais que transformam a proteção de vulneráveis parte da sua prática (Engström; Heikkilä; Mustaniemi-Laakso, 2022). É por este motivo que a proteção não é um conceito desatrelado de outras definições, mas sim composto pela vulnerabilidade. Isso, pois o reconhecimento da vulnerabilidade enseja na criação objetiva de **deveres de proteção** (Morawa, 2003), a partir da formulação que há direitos e grupos específicos que devem ser protegidos em razão da condição de vulnerável.

Desta feita, enquanto a definição de proteção é etérea e plástica, o conceito de vulnerabilidade abre categorias múltiplas e imprecisas, embora sejam francamente usadas no discurso ético, jurídico e político (Andorno, 2016), e pode ainda assim ser percebido com alguma concretude, especialmente no que tange ao reconhecimento de condições objetivas de vida: pobreza, apatridia, gênero e idade são elementos constantemente identificados como fatores de vulnerabilidade (Morawa, 2003; Pariotti, 2023), para além de recortes sobre saúde e condições biológicas (Virokkanas; Liuski; Kuronen, 2018). Os principais aspectos contemplam a ideia de ‘vulnerabilidade social’, que tem por pressuposto o apontamento de estruturas sociais

⁷⁴ Do original: *(a) Who can legitimately claim a need for protection?; (b) Against which dangers can they legitimately make these claims?; and (c) Who is going to do the protecting? These questions define the politics of protection; they inform and structure the contestation of hierarchies and instruments of protection. . (Huysmans, 2006, p.02)*

como agravadores da exposição ao risco, diferentes de uma lógica “natural” dos vulneráveis⁷⁵ (Clark, 2013). Ao mesmo tempo, a definição de vulnerabilidade fica distribuída entre condições de agravamento do risco (o que torna alguém mais vulnerável) e a classificação de grupos com vulnerabilidade agravada (quem são minorias específicas) (Clark, 2013; Engström; Heikkilä; Mustaniemi-Laakso, 2022; Morawa, 2003; Pariotti 2023).

Essa formulação é de especial importância na produção do direito internacional de direitos humanos [*human rights law*] em que a construção de garantias é realizada a partir da afirmação de dois sentidos de vulnerabilidade, um restrito e um universal:

A primeira visão encara a vulnerabilidade num sentido restrito, como uma condição específica de certos grupos, que são reconhecidos como constituídos por pessoas particularmente expostas ao risco de danos ou à dominação de outros. Esta abordagem foi adotada por alguns tratados de direitos humanos, tribunais e órgãos de controle, especialmente em casos que tratam de formas de discriminação sistemática ou institucionalizada. Do ponto de vista teórico, este entendimento coletivo e classificatório tem sido alvo de fortes críticas, argumentando que qualificar alguém como vulnerável fomentaria a vitimização e a estigmatização dos vulneráveis, justificaria formas de paternalismo e, portanto, alcançaria resultados opostos aos pretendidos. [...] Uma segunda concepção considera a vulnerabilidade como uma condição universal e ontológica dos seres humanos. É ao mesmo tempo uma condição que pertence a cada ser humano, mas ocorre em formas e graus específicos, dependendo das situações individuais e dos contextos concretos. Nesta perspectiva, os riscos a que a vulnerabilidade expõe são considerados como causados por variáveis endógenas (biopsico) juntamente com variáveis exógenas, ou seja, variáveis que estão ligadas a contextos sociais, políticos, econômicos e culturais e ao processo de reconhecimento que é, em diversas formas, a base das relações sociais e da identidade pessoal. O ser humano é considerado ontologicamente vulnerável, por estar colocado, com determinadas características pessoais, em um contexto relacional e em processos de reconhecimento. Esta visão da vulnerabilidade reconhece a interação mútua de duas dimensões: a disposicional, dependendo do sujeito, e a circunstancial, dependendo de fatores externos. É importante ressaltar que a ontologia a que se refere, para qualificar a condição vulnerável, é uma ontologia social. (Pariotti, 2023, p.1403, tradução nossa⁷⁶).

⁷⁵ Esse debate ganha especial relevância nas temáticas sobre desastres ambientais e quem é majoritariamente atingido por eles.

⁷⁶ Do original: “*The first view looks at vulnerability in a narrow sense, as a specific condition of certain groups, which are acknowledged as made up of people particularly exposed to the risk of harm or to the domination of others. This approach was adopted by some human rights treaties, courts and monitoring bodies, especially in cases dealing with forms of systematic or institutionalized discrimination. From a theoretical perspective, this collective and classifying understanding has become the target of strong criticisms, arguing that qualifying someone as vulnerable would foster victimization and stigmatization of the vulnerable, justify forms of paternalism and, therefore, achieve results that are opposite to the intended ones. [...]. A second conception looks at vulnerability as a universal, ontological, condition of human beings. It is at the same time a condition that pertains to every human being but occurs in specific forms and degrees, depending on individual situations and concrete contexts. In this perspective, the risks to which vulnerability exposes are regarded as caused by endogenous (bio-psycho) variables together with exogenous variables, i.e. variables that are*

Neste sentido, a vulnerabilidade varia entre a afirmação de regimes universais e específicos, em essência informando a lógica de direitos humanos a partir da criação de critérios classificatórios (Morawa, 2003). Parte extensiva do arcabouço de direitos humanos tem como natureza a especificidade dos regimes, a exemplo das convenções sobre direitos das crianças, das pessoas com deficiência, povos indígenas, pessoas privadas de liberdade e refugiados (Clark, 2013; Morawa, 2003). Esse esforço de particularização é reafirmado no contexto das organizações internacionais para produzir direitos de grupos tradicionalmente marginalizados, uma vez que a reafirmação da vulnerabilização tende a garantir maiores camadas de proteção na forma de obrigações estatais (Engström; Heikkilä; Mustaniemi-Laakso, 2022).

Deste modo, a lógica da arquitetura jurídica internacional de direitos humanos é da composição dos dois sentidos de vulnerabilidade; enquanto a criação de prescrições gerais – como a Declaração Universal de Direitos Humanos e os Pactos de 1966 – atendem à perspectiva de que o conjunto da humanidade precisa de garantias para a afirmação da dignidade, os regimes específicos determinam que grupos particulares têm condições de maior fragilidade e necessitam de especial atenção e salvaguardas para que a dignidade seja exercida efetivamente no conjunto social (Andorno, 2016), vinculando assim noções de igualdade e autonomia da comunidade política (Fineman, 2010). Além disso, é possível também observar uma cisão interna à lógica restrita em que há vulnerabilizações estruturais que tratam da própria organização social, e situacionais que tangenciam especialmente momentos circunstanciais, a exemplo de bombardeios em conflitos armados (Cohn, 2014).

Contudo, o papel da chamada sociedade internacional⁷⁷ neste processo não pode ser entendido como de salvação das desigualdades, ou mesmo de protetora benevolente. Ela tem também uma função de distribuição das vulnerabilidades manejada pela hierarquia do sistema internacional, co-constituindo assim as categorias de vulneráveis e compondo seus grupos (Clark, 2013). É neste sentido que a criação de regimes específicos opera: o reconhecimento de grupos suscetíveis aos fenômenos globais, a exemplo dos conflitos armados e da mudança climática, produz salvaguardas que buscam vincular Estados a mitigar justamente os efeitos das dinâmicas internacionais, seja no recebimento de refugiados de áreas atravessadas pela guerra,

linked to social, political, economic and cultural settings and to the process of recognition that is, in various forms, the basis of social relations and personal identity. Human beings are regarded as ontologically vulnerable, due to their being placed, with given personal characteristics, in a relational context and into recognition processes. This view of vulnerability acknowledges the mutual interaction of two dimensions: the dispositional one, depending on the subject, and the occurring one, depending on external factors. It is important to stress that the ontology that is referred to, in order to qualify the vulnerable condition, is a social ontology.” (Pariotti, 2023, p.1403).

⁷⁷ A categoria é usada por Ian Clark (2013) ao adotar a lente teórica da Escola Inglesa.

seja na tentativa de construir soluções entre interesses antagônicos de países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre financiamento para questão ambiental (Clark, 2013).

Fica explícito, assim, na formação desse arcabouço, o reconhecimento de quem precisa de preservação⁷⁸, como tradução mais imediata da vulnerabilidade (Cohn, 2014). Vale frisar que nesta embocadura a percepção de vulnerabilidade já está majoritariamente associada aos grupos de pessoas, para além da lógica securitária tradicional sobre a vulnerabilidade do Estado como eixo estruturante da comunidade política (Cohn, 2014). O que fica composto na formação dos regimes específicos é, então, a vinculação entre a dimensão moral da vulnerabilidade de grupos e o pragmatismo da ordem internacional para garantir estabilidade entre os Estados (Clark, 2013; Cronin, 2003). Contiguamente, essa determinação sobre categorias próprias de vulnerabilidade acolhe uma lógica discursiva fundamentalmente externa aos círculos de poder e mesmo das instituições internacionais, isto é, não basta a condição humana geral para ser considerado vulnerável, é preciso compor os requisitos de maior exposição ao risco, privilegiando o recorte restrito (Cohn, 2014).

Neste ponto, a vulnerabilidade está atrelada à definição do grupo de pessoas como a sua forma mais aguda, obliterando em alguma medida o conteúdo do que está sendo descrito como vulnerável. Isto é, a categorização de um grupo como elemento *core* de vulnerabilidade reifica seu processo de objeto da proteção e amplia a retirada de agência. É por esta razão que há risco na definição de vulnerabilidade singularmente a partir do “quem”, em abstração aos elementos materiais, e é preciso que a vulnerabilidade ganhe escopo crítico na descrição e reconhecimento de condições objetivas, para além do rol populacional (Pariotti, 2023). Como já disposto anteriormente, a própria tecelagem dos regimes internacionais de proteção é mais profícua na forma restrita do que a garantia de direitos comuns a toda a população, fragmentando os expedientes internacionais.

A hierarquização de grupos vulneráveis, por sua vez, enseja a formação de um olhar paternalista de retirada da agência dessas pessoas sobre as próprias decisões políticas, se nesse processo a noção de “vítima” (ou vulnerável) for necessariamente antagônica à de “agente” (Cohn, 2014). O caso mais notório desse recurso é já o clássico exemplo trabalhado por Cynthia Enloe (2014) sobre “*mulheresecrianças*”, em que essa categoria é usada no vocabulário das organizações internacionais na composição vitimada de pessoas, objetos de ação, mas não

⁷⁸ A expressão “preservação” não pode aqui ser entendida como cognato de “proteção”, uma vez que Carol Cohn (2014, p.64-65) distingue conceitualmente as categorias sendo que a primeira está inserida no escopo do pensamento maternal e inclui o fomento de agência, e a segunda implica em dimensões generificadas da figura protetor e protegido.

sujeitos das decisões tomadas nos espaços de poder⁷⁹. Tanto na forma generificada de vulnerável protegida (Cohn, 2014), quanto na categorização sistemática de crianças⁸⁰, jovens e idosos como vulneráveis, a criação desse tipo de categorias de vulnerabilidade tende a denotar esses grupos de modo essencialista costumeiramente associados à vitimização e ao risco⁸¹ como conceitos conexos (Virokkanas; Liuski; Kuronen, 2018).

Vale aqui a ressalva que apontar para o risco de essencialismo reificador da vulnerabilidade não implica em desafiar o fato de que há grupos mais suscetíveis que outros, especialmente em circunstâncias de desigualdade acentuada. Contudo, é importante notar que esse recorte restrito também reproduz lógicas bastante controversas sobre como retratar esses grupos e qual o limite de ação possível aventada em nível internacional para a garantia de recursos e exercício da autonomia dentro da comunidade política⁸². O ponto aqui é salientar que mesmo com o intuito de construção de camadas específicas de salvaguardas, a repetição essencializada sobre quem é vulnerável torna problemático o enquadramento dessas pessoas no contexto de deveres de proteção. A experiência do CSNU é cabal neste sentido: reiteradamente o conjunto *mulherescrianças* movimenta, a partir dos anos 2000, parte expressiva da associação à proteção em função da sua vulnerabilidade acentuada, quando são aprovadas resoluções temáticas sobre ambos os grupos em situação de conflito, como um robustecimento das operações de paz que carregaram consigo o uso da força naquele momento⁸³.

Desta forma, o vínculo entre vulnerabilidade e proteção não é apenas ontológico, no sentido de emanar os deveres de proteção sobre vulneráveis, mas é fundamentalmente moral, uma vez que atribui e organiza a vulnerabilidade sob uma lógica de desigualdades própria do contexto de poder da sociedade internacional (Clark, 2013)⁸⁴. Novamente, portanto, abre-se a questão sobre a ascendência da perspectiva moral como fator justificativo da ação internacional e sua capacidade de mobilização dos recursos. Mais ainda: a moralidade apresenta-se em um

⁷⁹ Cohn (2014) trata inclusive da feminilização na definição de grupos vulneráveis.

⁸⁰ No caso das crianças, há um largo esforço de análise do seu retrato sob a égide internacional, onde a ideia de ‘se tornarem’ indivíduos futuros mobiliza o apelo moral para cuidados. Para um debate sobre o tema, consultar Tabak, Carvalho, 2018.

⁸¹ Alguns trabalhos inclusive usam o conceito de risco de Ulrich Beck (2011) neste sentido. Para uma revisão sobre o tema, consultar Virokkanas; Liuski; Kuronen, 2018.

⁸² Há um amplo debate sobre esta matéria sobre a Agenda 1325 de mulheres, paz e segurança no CSNU. Para tanto consultar, Rebelo, 2014.

⁸³ O tema sobre proteção das crianças surge com muito mais fôlego do que sobre mulheres, embora seja presente a associação dos dois grupos. O próximo capítulo apresenta os dados da produção normativa sob essa perspectiva.

⁸⁴ Para Clark (2013), esse é inclusive a evidência sobre a relevância da moral neste contexto.

primeiro momento como elo explicativo da ampliação de agendas incorporadas para a garantia de direitos, em especial a partir dos anos 1990, sob o recurso discursivo do avanço social do sistema internacional. Contudo, aceitar a lógica moral como significante desse processo eclipsa justamente a disputa política envolvida no debate sobre vulnerabilidade, por colocar como centro da reflexão a falta de agência dos grupos específicos eleitos e a benfeitoria dos expedientes globais.

Assim, esse mecanismo vai para além da colocação de garantias na condição de sobre-políticos (Mouffe, 2015), ele escamoteia o esforço político constituído sobre os mais diversos grupos intra e extra-estatais que pautaram conteúdos próprios para a construção de direitos. Isto é, atribuir à condição de vulnerabilidade a produção de regimes específicos retira da cena a dinâmica disputa sobre o que é proteger, garantir e salvaguardar. O caso do avanço do regime sobre mulheres é emblemático desta questão, inclusive pela relação generificada que a vulnerabilidade apresenta (Cohn, 2014): a reafirmação do texto da Agenda 1325 sobre os pilares da Conferência para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW/1979) e da Declaração de Pequim (1995), enquanto adota a esteorotipização da ‘mulher pacífica’ cria uma temporalidade de protagonismo institucional que retira as tensões apresentadas nos documentos de direitos humanos; que, por sua vez, contêm forte tração dos debates elencados por movimentos sociais do Sul Global (Weldon, 2006).

Deste modo, o uso contumaz da vulnerabilidade se apresenta como um desafio profundo na lógica dos direitos humanos, deslocando o centro da produção normativa da dignidade humana como valor-fonte (Lafer, 1988), para a categoria específica de vulnerabilidade (Turner, 2006), esvaziando novamente os conteúdos de direitos. É por este motivo que vulnerabilidade e proteção se circulam como siameses morais, já que reforçam lógicas de apaziguamento e despolitização da ação internacional e estatal. Contudo, aqui há um importante ganho na reflexão específica sobre proteção: o atrelamento das categorias de vulnerabilidade obrigatoriamente coloca a proteção em uma categoria híbrida e própria de direitos humanos, afastando a possibilidade de tratar o debate protetivo como exclusivamente securitário – como pode parecer a reflexão dissertada na seção anterior. Isso, porque a produção desses expedientes vincula obrigatoriamente protetor e protegido/vulnerável, sendo justificada pela lógica moral orquestrada na seara de direitos humanos, e tornando concreto o escopo de ações da sociedade internacional. Sem esse binômio, as noções de proteção e vulnerabilidade seriam retóricas imaterializadas e parte tão somente de projetos cosmopolitas utópicos.

Entretanto, mesmo com o vínculo conceitual e ontológico necessário de proteção e vulnerabilidade, é preciso apontar a distinção que se apresenta entre as duas. Se, por um lado,

a vulnerabilidade justifica a formulação de lógicas protetivas e demonstra certa materialidade, por outro a forma mais evidente de sua expressão na arquitetura jurídica internacional é de **reconhecimento** de uma categoria social específica. Isto é, ainda que ela enseje deveres de proteção, a vulnerabilidade em si mesma opera na mera anuência da sociedade internacional sobre condições que expõem ao risco determinado grupo. Neste sentido, ela também movimentava dinâmicas de afirmação e contestação das normas, já que obrigatoriamente produz pontos comuns sobre as categorizações de vulneráveis e informa a caracterização de objetos normativos, incluindo aqui determinado rol de direitos humanos. Neste prisma, a vulnerabilidade é um motor normativo, de natureza moral, que qualifica o eixo do “problema” a ser abordado pelo cerne constitutivo da norma composto por problema-valor – como defendido no capítulo anterior –, e a proteção constitui a categoria “valor”.

Nesta linha, a distância que se cristaliza entre vulnerabilidade e proteção é a presunção de ação que a segunda contempla, ao contrário da primeira. Enquanto a vulnerabilidade pode se manifestar e cumprir com seu propósito normativo apenas a partir da construção e reconhecimento de categorias de risco, adjetivando contextos, a proteção implica obrigatoriamente que se formule uma **ação** protetiva, materializada em um ato e traduzida por um verbo em sua descrição. O ponto é que a proteção determina a conduta a ser tomada pelos atores, revelando, assim, o eixo do “valor” normativo imbuído da justificativa de responsabilidade da comunidade internacional (deve-se proteger vulneráveis).

No que tange a promoção de direitos humanos, sob esta ótica, pode-se levantar a hipótese que a diferença semântica organiza os níveis de *enforcement*: a limitação do reconhecimento aquiesce a estrutura político-jurídica, contudo não necessariamente vincula ações para garantir direitos, criando um volume de salvaguardas que constam como relevantes, mas não como obrigatórias e ativas – no sentido de se agir para executá-las. Já os conteúdos que demandam ação contemplam na sua estrutura de valor mecanismos de vinculação com objetivo explícito de transformação da realidade. Desta feita, esse raciocínio só é possível caso a proteção não esteja atrelada à lógica da vulnerabilidade a partir dos grupos específicos – “quem” se deve proteger –, mas sim de qual o conteúdo de direitos deve preconizar a atividade do Estado e da comunidade internacional – “o que” se deve proteger. Assim, o próximo capítulo se dedica à análise de conteúdo das resoluções do CDH e do CSNU justamente na composição de categorias de vulnerabilidade e direitos humanos para interpretar qual é o elo semântico constituído nas decisões internacionais, a fim de formular e consolidar expedientes internacionais sobre proteção.

4 O CONTEÚDO DA PROTEÇÃO NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS E NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

O binômio proteção-vulnerabilidade levanta dimensão interpretativa sobre a garantia de direitos importantes na formulação da norma enquanto problema-valor, conforme apontado no capítulo anterior. Contudo, a definição do que proteger significa e a quem essa ação se designa paira nas análises do “regime de proteção humana” como sinônimo da Responsabilidade de Proteger (R2P) e do conjunto de ação da proteção de civis (PoC) (Crossley, 2020; Jacob, 2020), sem contabilizar o volume de associações atribuídas à proteção no léxico normativo que não dialogam com essa perspectiva. Mais do que isso, atrelar como disposição elementar o vínculo à força oblitera a capacidade plástica do elemento protetivo, onde a sua imprecisão e amplitude pode servir de recurso para a inclusão de novos temas sob a égide da ação internacional, sem que se comprometa um conjunto específico de recursos *a priori*.

Neste sentido, a preocupação com quais são os temas atribuídos à proteção, sem um recorte prévio, é fundamental para que se avalie o peso do viés securitário, ao mesmo tempo que seja explicitado o mapa sobre seus usos, instrumentos e comunicações dentro de um pretenso regime geral de proteção. Uma vez que a atribuição de desígnios específicos ao uso da proteção formularia um conceito eivado de dinâmicas teóricas próprias do campo da segurança (Guzzini, 2005); o ponto aqui é partir da empiria como instrumento para a busca dos sentidos modelados no contexto institucional. O esforço de se buscar pelo espectro total da proteção parte da premissa que há elos de sentido sobre seus regimes específicos, isto é, não só a perspectiva sobre os objetos de proteção é plural, como pode ser compartilhada a partir da lógica engendrada pela produção normativa; a questão é justamente identificar as associações que se originam nessa moldura, inclusive para tornar viável a separação dos *clusters* conforme elementos semânticos protetivos. Assim, faz-se necessário elencar os regimes específicos para que se verifique quais são os elementos majoritariamente vinculados à proteção e como eles se desdobram na consolidação normativa.

Por isso, se propõem aqui dois recursos de natureza conceitual-metodológica que têm o condão de mapear as formas específicas, para que depois se identifique a formação do regime geral: o primeiro é usar os corredores de transmissão institucional das Nações Unidas; para além da evidente relevância que a Organização desempenha no tema a partir de um protagonismo inédito na criação de regimes de direitos humanos, é possível observar a replicação de práticas e mecanismos institucionais em diferentes eixos criando uma importante difusão de ideia no processo (Ruggie, 2003). Partir desta perspectiva é afirmar a posição de que

os diferentes eixos não implicam em fragmentação das produções normativas, mesmo com hierarquizações temáticas e variações sobre *enforcement*, nomeadamente a coercibilidade do Conselho de Segurança, em detrimento da discricionariedade de outros órgãos. Isso se deve à própria formulação organizacional em que os eixos de paz/segurança-direitos humanos-desenvolvimento são imbricados, e constituem o centro nevrálgico da Organização (Hurrell, 2005; 2007). Esse ponto foi detalhado na questão sobre a emergência de regimes específicos de proteção – no capítulo anterior – que tiveram seu desenrolar construído sobre a comunhão ideacional, mas também sobre o pragmatismo da estabilidade da ordem (Cronin, 2003).

Aqui é importante pontuar que não se trata de observar as organizações internacionais – e neste trabalho, em específico as Nações Unidas – como *proxies* passivas dos embates ideacionais das potências, mas sim privilegiar a complexidade das estruturas institucionais que favorecem a circulação normativa. Nesta linha, o olhar sobre a burocracia como um agente constituído e constituinte das práticas amplia-se *vis-à-vis* as trajetórias de comportamento dos Estados, isto é, ainda que possa se arguir a permanência do protagonismo estatal sobre o processo decisório do sistema internacional por mandato *de jure* e *de facto*, é preciso reconhecer a presença de fatores não-monolíticos na construção de suas decisões, como justamente o conjunto de práticas encampadas nas arenas multilaterais e a aquiescência e contestação de normas produzidas neste processo. Em contrapartida, vale pontuar que a postura majoritariamente desenvolvida na literatura é que as organizações podem até construir influência sobre o comportamento dos Estados (Barnett; Finnemore, 2004; Nay, 2012)⁸⁵, no entanto têm baixa capacidade política autônoma, demonstrando uma preferência pelo retrato destas instituições como burocracias pretensamente despolitizadas (Petiteville, 2017).

Ainda assim, a influência dos atores institucionais pode derivar de diferentes fontes, que combinem uma capacidade prescritiva e regulatória – onde se afirma o capital de regulação a partir de mecanismos de processo decisório, sejam eles formais ou informais –, da legitimidade institucional e do arcabouço de conhecimento técnico (Nay, 2012). Contudo, combinados a esses enfoques de adesão institucional, ainda é possível observar uma dimensão ideacional, onde as organizações são capazes de formatar e propagar ideias (Nay, 2012) – dimensão mais relevante para o recorte deste trabalho. No caso específico das Nações Unidas:

Um dos aspectos centrais do mandato da ONU é elaborar e disseminar orientações políticas, a fim de encorajar os governos nacionais a irem além do seu interesse próprio e a construir um consenso internacional sobre questões-

⁸⁵ Parte majoritária desse esforço analítico sobre a agência das organizações se desdobra sobre a condução de políticas públicas (*policy*), justamente em função do desenvolvimento de conhecimento específico como forma de autoridade.

chave do desenvolvimento (Marcussen, 2004). As estruturas da ONU destinam-se a contribuir para o reconhecimento político dos “bens comuns”, ajudar os governos a identificar objetivos políticos coletivos e a chegar a acordo sobre prioridades, e apoiar o desenvolvimento de regras e instrumentos de políticas [*policies*] para ajudar a implementar acordos internacionais. (Nay, 2012, p. 57, tradução nossa⁸⁶).

Parte decorrente desse mandato passa por equalizar sentidos, significados e conteúdos conceituais que emoldurem a prescrição de políticas. Exemplo flagrante desse esforço é a já mencionada “segurança humana” que se desenvolveu entre os corredores dos pilares de paz e segurança e desenvolvimento de modo concomitante e foi incorporada largamente ao vocabulário da academia (Krause, 2014). Mais ainda, a própria natureza da Organização de se desdobrar em frentes transversais da política internacional implica a necessidade de costurar os vernáculos e garantir a coesão da ação nos mais diferentes eixos temáticos. Neste sentido, não é possível sobrepassar a avaliação desse mandato sem colocar em perspectiva o vínculo das Nações Unidas, e seu modo de ação, à constituição da ordem liberal e sua manutenção. Isso porque, parte definitiva dessa articulação extrapola a noção mais basilar de fiador da ordem solidamente hegemônica e aponta para a imperatividade dessa arquitetura em exportar seu componente ideacional, já que a ordem liberal não logrou o universalismo desde sua origem; ainda que seja composta de elementos plurais (Acharya; Plesch, 2020).

O ponto crítico é perceber que o processo de incorporação e circulação de *inputs* normativos é fundamental para a Organização cumprir seu mandato de executora da ordem, em busca do engajamento de potências não liberais. Parte desse esforço também passa pela capacidade de criar uma burocracia que seria “politicamente desinteressada”, com franca expertise técnica e neutra, capaz de atender a diferentes interesses da arquitetura global (Barnett; Finnemore, 2004; Louis; Maertens, 2021). Não apenas, a capacidade de acomodar diferentes interpretações sobre normas e práticas do sistema internacional também alarga a ação da própria ordem, uma vez que, quando se incorpora a contribuição não hegemônica e abre-se espaço para o pluralismo, ela tenta afastar a noção de dominação ocidental via instituições (Acharya; Plesch, 2020). Contudo, ainda assim o modo prevalente da ação burocrática é hierarquizar seu conteúdo programático a partir das avaliações técnicas, dominadas por quadros estatísticos e “boas práticas”, borrando a fronteira entre a informação e a recomendação (Louis;

⁸⁶ Do original: ‘*One of the core aspects of the UN mandate is to elaborate and disseminate policy guidance in order to encourage national governments to go beyond their self-interest and build international consensus on key development issues (Marcussen, 2004). UN organisations are meant to contribute to the political recognition of ‘common goods’, help governments to identify collective policy goals and agree on priorities, and support the development of policy rules and instruments to help implement international agreements.*’ . (Nay, 2012, p. 57)

Maertens, 2021). Esse elemento não pode ser tratado como uma coincidência, ou mesmo uma característica essencializada das organizações internacionais, mas sim compõe uma retórica ampla do modo de agir liberal que cruza os corredores burocráticos (Ruggie, 2003). Deste modo, pretende-se afirmar que é fundamental perceber a conexão produzida entre esse *ethos* das organizações e a produção de normas, uma vez que a consolidação do *core* normativo e a criação de franjas de *clusters* é feita dentro e pela institucionalidade⁸⁷. Neste sentido, a lente desta pesquisa é justamente de observar a capacidade de replicação das lógicas de proteção nas decisões das Nações Unidas, a partir da observação institucional como corredores de transmissão de conteúdo, sentido e temas sobre os quais são debatidos os valores protetivos.

O segundo recurso conceitual-metodológico é a busca pelas decisões publicadas, ao invés de rascunhos [*drafts*] ou mesmo de debates informais. Isso porque as decisões aprovadas ampliam o condão para se estabelecer pontos de estabilidade da confecção normativa, que justamente são expressos pela aquiescência – ainda que momentânea – de determinado significado em uso naquela questão. Deste modo, é possível observar a evolução e as transformações com mais consistência da fórmula problema-valor/comportamento-*compliance*, bem como a abrangência da norma geral⁸⁸ na inclusão e exclusão de eixos específicos. Vale lembrar que resoluções no sistema das Nações Unidas são “expressões formais da opinião ou vontade dos órgãos da ONU” (Dag Hammarskjöld Library, [2024], tradução nossa⁸⁹), emitidas por suas instâncias deliberativas, obedecendo um mesmo formato de redação. Assim, os quatro emissores de resolução na institucionalidade onusiana são o CSNU – com poder de *enforcement* –, a AGNU, o ECOSOC, e o CDH.

Enquanto na AGNU cada cadeira estatal representa voto igualitário para todos os Estados-membros, com resoluções sem poder vinculante, o CSNU detém o mandato discricionário sobre os temas de segurança, com cinco membros permanentes – EUA, França, Reino Unido, Rússia e China – com poder de veto e 10 rotativos, tendo suas decisões vinculação universal. O ECOSOC, por sua vez, possui um mandato de natureza econômica, com objetivo original de dialogar e fortalecer ações em prol do desenvolvimento socioeconômico, sendo formado por 54 membros. Suas resoluções são recomendatórias. Por fim, o CDH é o único não fundado na criação da Organização, tendo sido estabelecido no documento final da Cúpula

⁸⁷ Um exemplo importante de impacto institucional e majoritariamente ignorado é a tecelagem das resoluções do Conselho de Segurança que, apesar da suposta influência de *penholders*, são de imensa similaridade, dando consistência às práticas das operações de paz.

⁸⁸ A ideia de norma geral como centro galvanizador de valores é debatida no próximo capítulo.

⁸⁹ Do original: “*formal expressions of the opinion or will of UN organs*”.

Mundial da ONU em 2005, criando grupos de trabalho e investigações independentes sobre violações cometidas nos Estados. Seus 47 membros são rotativos. A uniformidade das resoluções em órgãos tão distintos dentro do mesmo sistema tem a capacidade de avaliar a variação em consensos normativos a partir do exame sobre o encaminhamento burocrático no espraiamento de *policies* entre instâncias. Neste trabalho, foram preconizados os conjuntos normativos do Conselho de Segurança e do Conselho de Direitos Humanos a fim de mobilizar as dimensões ligada à carga protetiva sobre reconhecimento de direitos e suas obrigações internacionais derivativas contidas no CDH, bem como a construção vinculante a partir desse quadro interseccional no CSNU. Além disso, em função da data de criação do CDH, o uso concomitante das duas instâncias só é possível a partir de 2006, o que faz com que o recorte temporal desta pesquisa se situe entre 2006 e 2019, prévio à pandemia de covid-19⁹⁰.

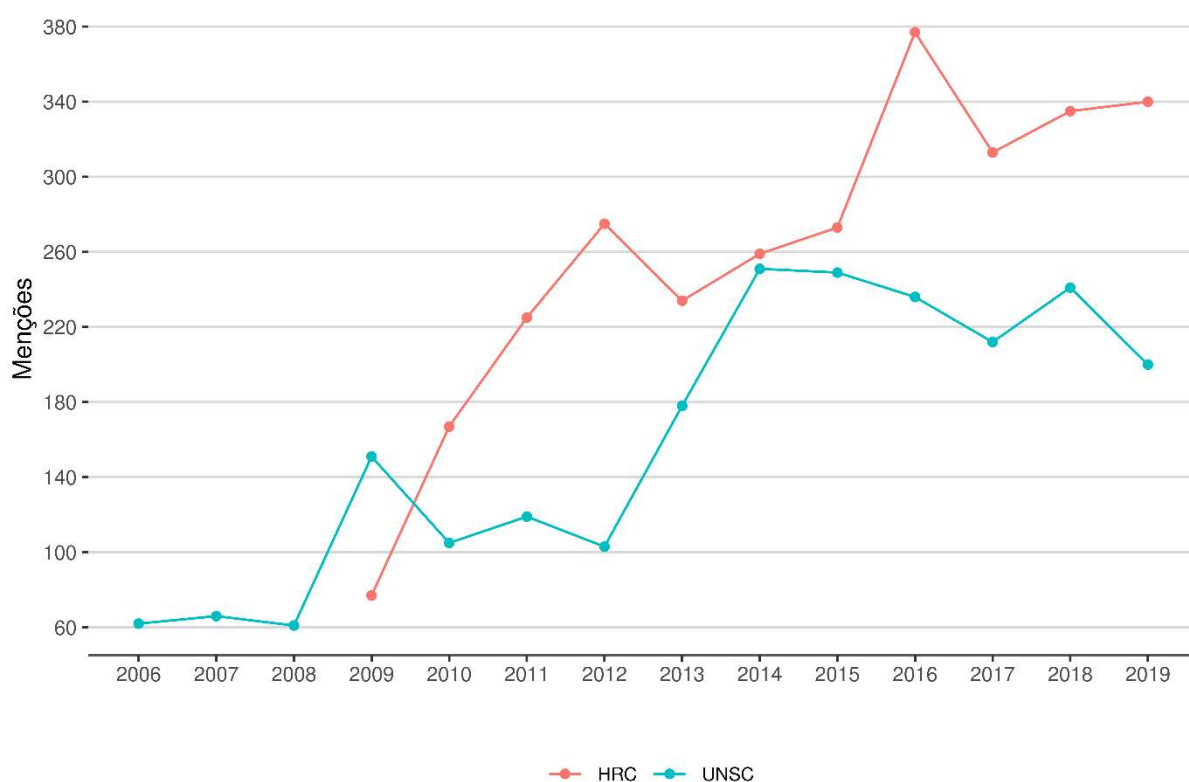
Para acessar esse conjunto de documentos, a Organização provê serviços de sistematização e buscas que, justamente, sustentam a pesquisa sobre suas resoluções. O primeiro usado aqui é o gerador do *Security Council Practices and Charter Research Branch* (2023), subordinado à *Security Council Affairs Division*, dentro do *Department of Political and Peacebuilding Affairs*. A ferramenta permite a busca de palavras específicas nas decisões do CSNU, gerado uma base de dados por ocorrência do termo buscado, isto é, na procura por “proteção” o resultado é de todas as menções da palavra no conjunto determinado de resoluções. Esse formato permite observar em detalhe a associação de palavras e, por consequência, o conteúdo vinculado à proteção. Com isso, foram identificadas 2234 menções no CSNU no período determinado.

Contudo, esse recurso abrange apenas o próprio CSNU, tornando necessário o uso do segundo modelo de buscas disponível via *Dag Hammarskjöld Library*, onde é possível procurar pela presença de determinada palavra nos textos das resoluções das instâncias deliberativas. No entanto, os resultados não apresentam as ocorrências, apenas a referência de cada documento. Neste sentido, a base sobre o CDH foi construída manualmente buscando em cada referência listada pela *Dag Hammarskjöld Library* o uso do termo “proteção” e registrando sua associação

⁹⁰ Essa escolha foi feita em função do efeito incontornável que a pandemia de covid-19 teve nos debates sobre garantias de direitos, e mesmo na tomada de medidas emergenciais com o objetivo de controle sanitário. A inclusão deste período ensejaria em uma distorção evidente da produção normativa, sem que necessariamente se explicitasse a relação da prática da década anterior com esse momento excepcional – este esforço em si mesmo mereceria atenção inviável no contexto deste trabalho, mas que pode ser alvo de pesquisas futuras.

textual. Assim, foram registradas 2875 menções do CDH entre 2006 e 2019⁹¹. Com isso, foram codificadas 5109 menções somando as duas instâncias. O gráfico 1 apresenta o montante das resoluções no período determinado, demonstrando que o uso da proteção foi ampliado nos anos em tela e com maior parcela no CDH. A partir desse levantamento, a seção a seguir se debruça sobre a aplicação da análise de conteúdo como ferramenta metodológica neste trabalho e descreve seu uso nas bases supracitadas.

Gráfico 1 – Frequência de ‘proteção’ nas resoluções do CDH e do CSNU entre 2006 e 2009



HRC. Conselho de Direitos Humanos UNSC. Conselho de Segurança

Fonte: elaboração própria

⁹¹ Na busca do conjunto normativo do CDH, as resoluções com menção à proteção surgem a partir de 2009, apesar do comando ser dado para início em 2006. Os documentos que usam a expressão anteriores à 2009 são relatórios institucionais, excluídos dessa pesquisa por não serem resoluções aprovadas.

4.1 Aplicação da análise de conteúdo: códigos e escolhas metodológicas

O manejo de dados via o texto descrito nos documentos implica no uso da análise de conteúdo (AC) pela possibilidade analítica de documentação homogênea e exaustiva, capaz de extrair os sentidos sintáticos em comunicações massivas, e gerando inferências relacionais nesse processo (Bardin, 2011). O cerne da sistematização da AC é a categorização do material a ser analisado a partir de uma moldura de codificação [*coding frame*], que conta o contexto de produção e publicação dos dados, e tem por objetivo construir um sentido daquele conjunto documental (Schreier, 2012). Desta forma, a AC é bastante útil em conjuntos extensos de dados, por sistematizá-los em dimensões específicas que restrinjam as características avaliadas, ao mesmo tempo que permite associações e comparações internas ao material (Schreier, 2012). Ademais, o exercício de análise dos textos implica na associação com a hermenêutica em função do amplo teor interpretativo neste processo, que considera as partes do todo, mas o todo como contexto das partes (Kuckartz; Rädiker, 2023).

Assim, essa pesquisa se beneficia da lógica interpretativista da AC, além de preconizar o processo de codificação como um instrumento conceitual capaz de organizar com dinâmicas analíticas, para além de descritivas, o extenso conjunto de documentos (Schreier, 2012). Em primeiro lugar, definem-se as categorias – que podem ser de tipo temático, analítico, teórico, entre outros – e a forma de organização desses marcadores: linear, hierárquica ou em rede (Kuckartz; Rädiker, 2023). É essa escolha que constitui as categorias principais [*main categories*] que são o extrato mais amplo, mais abstrato e de maior atenção na análise do material (Schreier, 2012). A construção das categorias principais deve obedecer à exaustão e à seletividade do conjunto analisado, isto é, tanto abranger todos os documentos em questão, quanto ser capaz de delimitar com precisão cada item alocado nelas, ao mesmo tempo em que interligam dimensões em si (Kuckartz; Rädiker, 2023). A partir disso, as subcategorias devem derivar para níveis menos abstratos partindo de dimensões conceituais ou guiadas pelos achados dentro dos próprios dados (Kuckartz; Rädiker, 2023; Schreier, 2012). Nesta linha, depois de formulada toda a codificação com variados níveis estruturais, devem ser avaliadas as unidades de análise, isto é, cada trecho a ser categorizado neste complexo de códigos. A ferramenta usada para viabilizar essa sistematização neste trabalho foi o *software QDA Miner Lite Version*⁹².

⁹² A escolha do *software QDA Miner Lite Version* se deu pela disponibilidade de incluir arquivos em Excel e PDF em grande escala, e sua gratuidade nessa modalidade.

Nesta pesquisa, a criação de categorias e subcategorias combina tanto a derivação conceitual quanto a amostra dos dados, a fim de manejar a complexidade da produção institucional das Nações Unidas. Como a seleção do material já foi feita com a busca da palavra “proteção” sem nenhuma associação prévia, as categorias principais podem ser divididas a partir do debate teórico exposto no segundo capítulo sobre a relação da proteção na lógica de direitos e/ou grupos vulneráveis, incluindo também temas que não fazem parte deste espectro, no entanto são referenciados como bens a serem protegidos na documentação internacional.

Assim, são 12 as categorias principais formuladas no contexto das resoluções; [proteção a]:

- A) direitos de liberdade;
- B) direitos de segurança humana;
- C) direitos de bem-estar;
- D) grupos vulneráveis;
- E) vulnerabilidades sobrepostas;
- F) grupos mistos
- G) grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas;
- H) direitos humanos e discriminações;
- I) contra crimes internacionais;
- J) material;
- K) meio ambiente;
- L) estrutura social.

No entanto, devido à limitação de níveis nesta versão do *software*, as categorias não foram incluídas na codificação, sendo o resultado agrupado das categorias secundárias de natureza temáticas. Desta feita, o processo de codificação identificou 33 categorias secundárias que contemplam os assuntos e referências utilizadas para a proteção, sendo elas⁹³:

1. Direitos civis e políticos
2. Proteção à ordem pública;
3. Integridade física e Proteção de civis (PoC);
4. Direitos socioeconômicos e culturais;

⁹³ A ordem numérica disposta não tem nenhum sentido atribuído, mas é resultado da ordem de surgimento nas bases analisadas.

- 5. Grupos vulneráveis
 - 5.0 (sem especificidade e minorias);
 - 5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos);
 - 5.2 Grupos vulneráveis (crianças);
 - 5.3 Grupos vulneráveis (jornalistas);
 - 5.4 Grupos vulneráveis (mulheres);
 - 5.5 Grupos vulneráveis (pessoas com deficiência - PcD);
 - 5.6 Grupos vulneráveis (povos indígenas);
 - 5.7 Grupos vulneráveis (idosos);
 - 5.8 Grupos vulneráveis (campeiros);
 - 5.9 Grupos vulneráveis (pessoas com albinismo);
 - 5.10 Grupos vulneráveis (ciganos);
- 6. Vulnerabilidades sobrepostas;
 - 6.1 Vulnerabilidades sobrepostas (crianças migrantes);
 - 6.2 Vulnerabilidades sobrepostas (crianças com deficiências);
 - 6.3 Vulnerabilidades sobrepostas (mulheres migrantes);
 - 6.4 Vulnerabilidades sobrepostas (mulheres com deficiências);
- 7 Integridade de agentes internacionais e defensores de direitos humanos;
- 8 Referência genérica a direitos humanos;
- 9 Bens materiais, propriedade intelectual e dados;
- 10 Proteção contra discriminação e violências;
- 11 Grupos mistos;
 - 11.1 Grupos mistos (mulheres e crianças);
 - 11.2 Grupos mistos (pessoas com deficiências e idosos);
 - 11.3 Grupos mistos (mulheres, crianças e pessoas com deficiência);
- 12 Proteção de mercenários;
- 13 Proteção ambiental;
- 14 Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas;
 - 14.1 Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas (mulheres e crianças apátridas);
 - 14.2 Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas (mulheres e crianças indígenas);
- 15 Proteção à família;
- 16 Proteção de fronteiras;
- 17 Proteção de acusados de crime de guerra.

Vale ponderar que há algumas categorias podem ter uma descrição intuitiva como os elementos de 5. Grupos vulneráveis que designam contingentes com uma vulnerabilidade ampliada e de atenção da governança a exemplos de crianças, mulheres, migrantes e refugiados; 6. Vulnerabilidades sobrepostas, onde a referência no texto das resoluções combina dois elementos de vulnerabilidade agregada como no caso de crianças refugiados. Neste campo ainda constam 7. Integridade de agentes internacionais e defensores de direitos humanos, em que se preconiza a menção sobre obrigações de salvaguarda física de agentes parte do corpo burocrático internacional e ativistas/militantes dos temas de direitos humanos; 11. Grupos mistos, quando a menção congrega dois ou mais recortes populacionais com vulnerabilidade ampliada, como é o caso de “mulheres e crianças”; 12. Proteção de mercenários, quando a atenção está voltada a Estados que tenham abrigado mercenários; 13. Proteção ambiental, para temas de meio ambiente; 14. Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas, quando a referência compõe dois ou mais grupos e qualifica sua vulnerabilidade compartilhada, a exemplo da mulheres e crianças apátridas; 15. Proteção à família, no sentido que o objeto referente da proteção não é uma demografia ou um conjunto de direitos, mas a constituição da célula familiar; 16. Proteção de fronteiras, que se apresenta a forma mais clássica de manutenção lideira e constrição do uso da força; e 17. Proteção de acusados de crimes de guerra, também na esteira de abrigar pessoas quem têm atribuídas a si o cometimento de violações de direito humanitário. Para além dessas conjunções, outras congregam temas mais amplos, a fim de evitar a fragmentação exacerbada desses sentidos.

Esse é o caso da categoria secundária 1. Direitos civis e políticos, que incluem referências ao *rule of law*; aos direitos humanos como liberdades fundamentais; à liberdade de expressão e participação nos assuntos públicos; à garantias judiciais, nomeadamente questões sobre o sistema prisional e proteção de testemunhas; à liberdade religiosa e aos espaços religiosos; à estabilidade política; ao direito à privacidade; à justiça de transição e medidas de reparação; à proteção ao consumidor; ao espaço da sociedade civil; e à honra e reputação.

Na categoria 3. Integridade física e Proteção de civis (PoC), para além da menção direta sobre proteção de civis – seja no contexto amplo de conflitos armados, seja na instalação de campos de proteção de civis, ou mesmo proteção militar -, e proteção comunitária⁹⁴; também surgiram menções à proteção contra o desaparecimento forçado, a crimes contra a humanidade e crimes de guerras; assim como a proteção ao direito à vida. Já em 4. Direitos socioeconômicos e culturais, estão inclusas referências ao direito à educação – e proteção das escolas –;

⁹⁴ Tradução livre da expressão “*community protection*”.

alimentação e à água; moradia; saúde pública e saúde individual – incluindo direitos reprodutivos –; direitos culturais; ao desenvolvimento; ao trabalho (que contemplam o trabalho em si, treinamentos para proteção no contexto trabalhista, e licença maternidade). Na mesma linha as menções à “pisos de proteção”⁹⁵ e “sistemas de proteção”, foram codificados nesta categoria por referenciarem sistemas nacionais de seguridade social.

A composição da categoria 8. Referência genérica a direitos humanos serve justamente para agregar menções na forma mais ampla sobre direitos humanos, sem qualifica-los por tipo ou mesmo pelo grupo a quem deve se direcionar a proteção de direitos. No que tange à categoria 9. Bens materiais, propriedade intelectual e dados, estão contidas referências a dados e propriedade intelectual; assim como propriedade de estruturas internacionais; infraestrutura crítica; de petróleo; aeroportos; marítimas e nucleares. A categoria 10. Proteção contra discriminação e violências, por sua vez, contempla questões sobre tráfico humano; proteção contra o racismo; programas de proteção; direitos humanos de refêns; e proteção contra armas químicas.

Com isso em tela, a organização da relação entre categorias principais e categorias secundárias foi realizada do seguinte modo:

A: Direitos de liberdade;

1. Direitos civis e políticos;
2. Proteção à ordem pública;

B: Direitos de segurança humana

3. Integridade física e Proteção de civis (PoC);
7. Integridade de agentes internacionais e defensores de direitos humanos;

C: Direitos de bem-estar

4. Direitos socioeconômicos e culturais;

D: Grupos vulneráveis

- 5.0 Grupos vulneráveis (sem especificidade e minorias);
- 5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos);
- 5.2 Grupos vulneráveis (crianças);
- 5.3 Grupos vulneráveis (jornalistas);
- 5.4 Grupos vulneráveis (mulheres);
- 5.5 Grupos vulneráveis (pessoas com deficiência - PcD);
- 5.6 Grupos vulneráveis (povos indígenas);
- 5.7 Grupos vulneráveis (idosos);
- 5.8 Grupos vulneráveis (campesinos);
- 5.9 Grupos vulneráveis (pessoas com albinismo);

⁹⁵ Tradução livre da expressão “*protection floors*”.

5.10 Grupos vulneráveis (ciganos);

E: Vulnerabilidades sobrepostas

- 6.1 Vulnerabilidades sobrepostas (crianças migrantes);
- 6.2 Vulnerabilidades sobrepostas (crianças com deficiências);
- 6.3 Vulnerabilidades sobrepostas (mulheres migrantes);
- 6.4 Vulnerabilidades sobrepostas (mulheres com deficiências);

F: Grupos mistos

- 11.1 Grupos mistos (mulheres e crianças);
- 11.2 Grupos mistos (pessoas com deficiências e idosos);
- 11.3 Grupos mistos (mulheres, crianças e pessoas com deficiência);

G: Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas;

- 14.1 Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas (mulheres e crianças apátridas);
- 14.2 Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas (mulheres e crianças indígenas);

H: Direitos humanos e discriminações

- 8. Referência genérica a DH;
- 10. Proteção contra discriminação e violências;

I: Contra crimes internacionais

- 12. Proteção de mercenários;
- 17. Proteção de acusados de crime de guerra;

J: Material

- 9. Bens materiais, propriedade intelectual e dados;
- 16. Proteção de fronteiras

K: Meio ambiente

- 13. Proteção ambiental

L: Estrutura social

- 15. Proteção à família

Em ato contínuo, o terceiro – e último – nível é sobre a vinculação ou não a instrumentos de *enforcement*: aqui é preciso esclarecer que não se trata apenas da natureza das resoluções – dadas *a priori* pelo poder de execução do CSNU, *vis-à-vis* a condição recomendatória do CDH –, mas sim do direcionamento à instrumentos de coercibilidade como o próprio CSNU, comitês de acompanhamento de tratados internacionais, pedidos de relatórios de assessores especiais [*special advisors*], entre outros. A lista completa dos mecanismos identificados é:

- a) Sem referência a mecanismos de *enforcement* (textos onde há o reconhecimento de algum tipo de direito, ou incentiva práticas de cooperação sem nenhum tipo de ação concreta mencionada);
- b) Declarações e princípios não vinculantes (a exemplo de declarações da AGNU e do CDH, contando também com a menção a princípios gerais);

- c) Estruturas burocráticas internacionais (inclui ação da institucionalidade da ONU como relatórios de *Special Rapporteurs*, *workshops* de subcomissões; relatórios apresentados aos conselhos, ação de agências e programas da ONU e operações de paz);
- d) Resoluções do UNSC;
- e) Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade) (trata referências genéricas à ‘proteção e garantias internacionais’, composição de tratados e declarações sobre determinado tema e arranjos regionais);
- f) Convenções/Tratados;
- g) Obrigações dos Estados (enseja o papel do Estado genericamente relacionado às pessoas na ‘função de protetor’);
- h) Sistemas nacionais (aponta para construção de um arcabouço institucional nacional).

É importante notar, no entanto, que não são todas as categorias que apresentaram a totalidade dos diferentes graus de *enforcement*. Os Apêndices A e B apresentam graficamente o livro de códigos tanto para o CDH e para o CSNU, respectivamente.

Com efeito, é necessário descrever decisões de categorização que foram tomadas no processo de análise das bases, e que indicam leituras sobre o grau de *enforcement/compliance* capazes de expressar o qualificador regulatório da norma em questão – como defendido na segunda seção do segundo capítulo deste trabalho. Esse mesmo exercício serve para explicitar e dotar de transparência as escolhas sobre o aparecimento de temas transversais. Esse é o caso da proteção em contextos de HIV, do combate ao terrorismo, e de corrupção, isso porque a expressão usada é de “proteção de direitos humanos”, de modo amplo, colocando o objeto da proteção na categoria 8. Referência genérica, uma vez que o objeto a ser protegido não é relacionado ao tema da resolução, mas sim à ideia de “direitos humanos”.

Sobre as escolhas para os graus de *enforcement*, há uma pluralidade de modulações incluídas em a) Sem referência a mecanismos de *enforcement*, exatamente em razão de vocabulário costumeiramente vago das resoluções, a exemplo da expressão sobre “encorajamento” para que atores deem atenção a um tema⁹⁶; assim, neste campo foram incluídas referências às recomendações genéricas; o reconhecimento de determinados direitos e/ou vulnerabilidade; a convergência a princípios gerais (a exemplo de transparência e universalidade, não diretamente ligados aos ordenadores do direito internacional), a cooperação entre Estados, organizações internacionais governamentais e organizações não-governamentais; menções aos “vazios de proteção” [*protection gaps*]; aos treinamentos e iniciativas pontuais para sensibilização de um tema e a *policies* e planos a serem implementados sem nenhum qualificador ligados à essa referência. Por seu turno, b) Declarações e princípios

⁹⁶ Tradução livre da expressão: “*Encourages the States to [...]*”.

não vinculantes incluem referências protetivas em relações a resoluções da AGNU e do próprio CDH, que detém baixo nível de *enforcement/compliance*, no entanto adensam o volume semântico de determinado tema.

Ainda sob a égide da ação internacional, a inclusão de c) Estruturas burocráticas internacionais aponta para a prática de instituições internacionais ligadas primordialmente à burocracia internacional, congregando os esforços organizacionais sobre o tópico em questão. Desta feita, aqui cabem medidas de relatório, treinamentos e *workshops* de relatores especiais, subcomissões, programas e agências das Nações Unidas – a exemplo dos esforços para a Revisão Periódica Universal –; bem como as ações contidas em mandatos de operações de paz. Em outra frente, a percepção de e) Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade) congrega a referência a normativas internacionais, mas sem mobilizar a força de documentos específicos – como disposto em d) Resoluções do UNSC e f) Convenções/Tratados. Aqui o elemento agregador são menções a garantias internacionais; à composição de *soft* e *hard law* e aos arranjos regionais como balizas da proteção internacional, em consonância à percepção de uma arquitetura complexa de regimes que se sobrepõem na governança global.

No eixo de g) Obrigações dos Estados, foram englobadas construções semânticas ao papel e responsabilidade dos Estados. Vale frisar que esta construção é distinta da categoria sobre construções de sistemas nacionais – descrita a seguir –, porque mobiliza a ideia de função protetora do Estado, justificando sua lógica de agente primário das garantias das populações. Em outro diapasão, h) sistemas nacionais ensejam a construção de um arcabouço institucional doméstico, com redes organizacionais burocráticas, para além de uma perspectiva ontológica. Deste modo, estão contidas nesta última categoria menções sobre sistemas judiciais; estruturas nacionais de proteção; responsabilidades de governos locais; assim como as referências aos Princípios de Paris⁹⁷ no arcabouço de direitos humanos.

Essa gradação serve ao esforço de mapear a construção de regimes e normas gerais como uma composição de modelos normativos, para além da positivação tradicional, e a fim de perceber a consolidação de determinado tema de atenção de modo gradativo e institucionalmente complexo. Isto é, aqui o horizonte de formulação de tratados e estruturas de *enforcement* não é estático e tão pouco significa a maior relevância do regime, uma vez que a profusão de recursos normativos pode explicitar o movimento de debate no tempo, e no espaço das instâncias institucionais. Mesmo assim, é nítido que as características de maior *enforcement*

⁹⁷ Princípios de Paris são um conjunto de diretrizes direcionadas à constituição de instituições nacionais de direitos humanos publicados em 1991 como *soft law* e incorporados como padrão de referência para essa prática.

detêm em si mesmas maior robustez, contudo o fenômeno aqui observado não é o fortalecimento dos instrumentos de um regime, mas sim a flexibilidade institucional que esse gradiente normativo proporciona via inclusão temática na perspectiva da proteção como galvanizador da ação internacional.

Nesta linha, a categorização realizada possibilita vislumbrar associações de sentidos tanto interna nos dois órgãos analisados – e suas diferentes perspectivas protetivas –, quanto no conjunto composto das resoluções que provê a observação transversal aos corredores burocráticos. Desta feita, a próxima seção descreve os resultados obtidos.

4.2 Resultados da codificação

O exercício de codificação atribui identificação e sentido no contexto analítico para o item em questão – aqui as menções a proteção nas resoluções do Conselho de Segurança e de Direitos Humanos –, contudo tem o condão de agrupar o extenso conjunto de dados e produzir os resultados agregados que as categorias observam. Esse elemento é especialmente relevante para a proposta desta pesquisa, onde o mapeamento do uso de proteção, e da sua intersecção com diferentes graus de *enforcement*, fornece o caminho do adensamento normativo dos sentidos protetivos nos corredores institucionais das Nações Unidas. Isto posto, os dados a seguir dispõem justamente desse esforço agregador possibilitando o olhar geral por conselho, por categoria e no cômputo geral.

4.2.1 Frequência e percentual

No uso da expressão proteção pelo CDH, a distribuição das 2875 menções apresenta uma plasticidade significativa na associação, especialmente atrelados à garantia de direitos humanos (nesta forma ampla), grupos vulneráveis e direitos de liberdade. A tabela a seguir sintetiza a organização por categorias principais.

Tabela 1 – Menções de proteção no CDH por categorias principais

Categoria principal	Frequência	Percentual
H: Direitos humanos e discriminações	887	30,9
D: Grupos vulneráveis	738	25,7
A: Direitos de liberdade	526	18,3
B: Direitos de segurança humana	293	10,2

C: Direitos de bem-estar	291	10,1
K: Meio ambiente	32	1,1
I: Contra crimes internacionais	30	1,0
L: Estrutura social	25	0,9
E: Vulnerabilidades sobrepostas	21	0,7
F: Grupos mistos	17	0,6
J: Material	12	0,4
G: Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas	3	0,1
Total	2875	100

Fonte: elaboração própria

Esse cenário indica uma parcela importante da associação protetiva às dimensões menos materiais da proteção, e sua franca associação ao mandato mais genérico do CDH como um incentivador global da “proteção de direitos humanos”, sem que a princípio se qualifique quais tipos de direitos e, portanto, fazendo uso da plasticidade dessa combinação de *topoi*. Não obstante, a frequência também muito alta de grupos vulneráveis e direitos de liberdade apontam para uma adesão às lógicas de formação de regimes de proteção específicos no esforço em tratar de sua vulnerabilidade no cenário da garantia de direitos (Cronin, 2003), ao mesmo tempo que faz assentar a relevância de perspectivas liberais sobre a formação de instrumentos protetivos fundamentalmente ligados ao *rule of law*. É só então que a tipologia das garantias, aqui distribuídos entre direitos de segurança humana e direitos de bem-estar (Lafont, 2018) ganha espaço, ocupando a faixa dos 10% do universo de observações cada.

Já na produção normativa do CSNU, a concentração por categoria principal se mostra ainda mais intensa, privilegiando os direitos de segurança humana com mais da metade das 2234 observações. A atenção a grupos vulneráveis segue com 26,19% dos resultados, consolidando a percepção de um Conselho de Segurança centrado em ações específicas e voltadas à materialização de seu mandato de proteção física. Só então as referências a direitos humanos e discriminações surgem na faixa dos 10%, relegando todas as outras categorias a menos de 3% das menções. A tabela a seguir sintetiza essa distribuição.

Tabela 2 – Menções de proteção no CSNU por categorias principais

Categoria principal	Frequência	Percentual
B: Direitos de segurança humana	1225	54,83
D: Grupos vulneráveis	585	26,19
H: Direitos humanos e discriminações	234	10,47
A: Direitos de liberdade	62	2,78

F: Grupos mistos	57	2,55
J: Material	50	2,24
C: Direitos de bem-estar	14	0,63
K: Meio ambiente	3	0,13
I: Contra crimes internacionais	2	0,09
G: Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas	1	0,04
L: Estrutura social	1	0,04
Total	2234	100

Fonte: elaboração própria

Neste sentido, o CSNU não é apenas menos vocal no uso da proteção como elemento organizador de sua produção – com 641 menções a menos do que o CDH no mesmo recorte temporal –, como é menos plural sobre sua referência às práticas protetivas, mantendo uma associação notória e massiva à lógica da integridade física. Esse resultado aponta para a reticência em ampliar as temáticas abordadas pelo CSNU, como na baixa presença de direitos de bem-estar do conjunto normativo securitário, evitando assim o uso de mecanismos de força nesta seara. Ainda que as categorias principais demonstrem a distribuição geral sobre a associação da proteção, já indicando para formas plásticas na frente do CDH e concentradas no CSNU, a frequência das categorias secundárias é fundamental para compreender a quem e ao que se dedicam os sentidos da proteção internacional. Deste modo, há também divergências significativas entre Genebra e Nova York, como disposto nas tabelas a seguir.

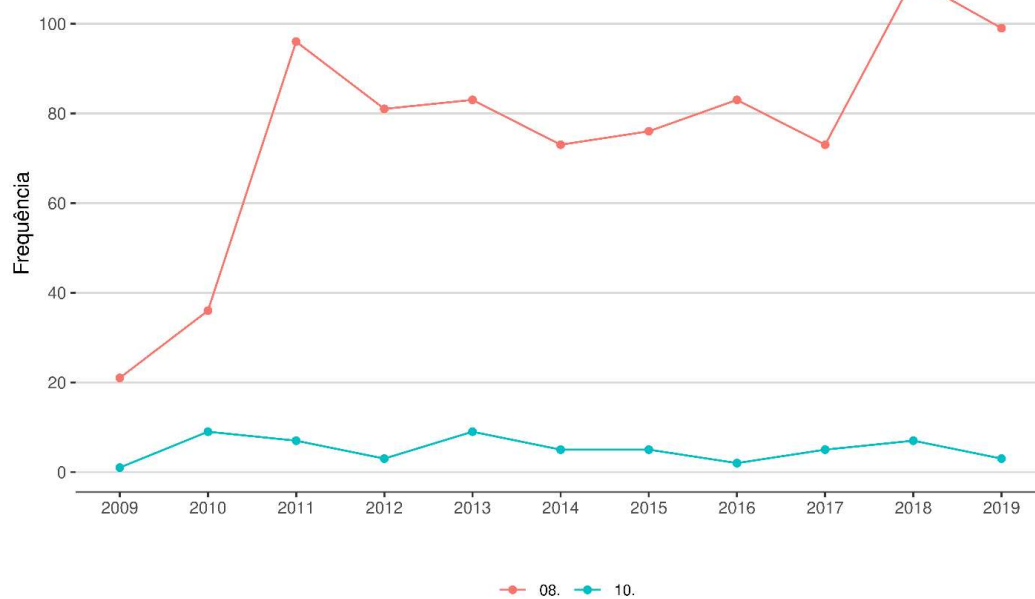
Tabela 3 – Menções de proteção no CDH por categorias secundárias

Categoria secundária	Frequência	Percentual
8. Referência genérica a Direitos Humanos	831	28,9
1. Direitos civis e políticos	521	18,1
4. Direitos socioeconômicos e culturais	291	10,1
5.1. Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos)	280	9,7
3. Integridade física e PoC	237	8,2
5.2 Grupos vulneráveis (crianças)	178	6,2
5.4 Grupos vulneráveis (mulheres)	84	2,9
10. Proteção contra discriminações e violências	56	1,9
7. Integridade de agentes internacionais e defensores de direitos humanos	56	1,9
5.0. Grupos vulneráveis (sem especificidade e minorias)	52	1,8
5.6 Grupos vulneráveis (povos indígenas)	44	1,5

5.3 Grupos vulneráveis (jornalistas)	34	1,2
13. Proteção ambiental	32	1,1
12. Proteção de mercenários	30	1,0
5.7 Grupos vulneráveis (idosos)	27	0,9
15. Proteção à família	25	0,9
5.5 Grupos vulneráveis (PcD)	23	0,8
6.1 Vulnerabilidade sobrepostas (crianças migrantes)	14	0,5
11.1 Grupos mistos (mulheres e crianças)	13	0,5
5.8 Grupos vulneráveis (campeiros)	12	0,4
9. Bens materiais, propriedade intelectual e dados	12	0,4
2. Proteção à ordem pública	5	0,2
6.2 Vulnerabilidades sobrepostas (crianças com deficiência)	5	0,2
5.9 Grupos vulneráveis (pessoas com albinismo)	3	0,1
11.2 Grupos mistos (pessoas com deficiências e idosos)	2	0,1
11.3. Grupos mistos (mulheres, crianças e pessoas com deficiência)	2	0,1
14.1 Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas (mulheres e crianças apatridas)	2	0,1
14.2. Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas (mulheres e crianças indígenas);	1	0,0
5.10 Grupos vulneráveis (ciganos);	1	0,0
6.3 Vulnerabilidades sobrepostas (mulheres migrantes)	1	0,0
6.4 Vulnerabilidades sobrepostas (mulheres com deficiências)	1	0,0
Total	2875	100

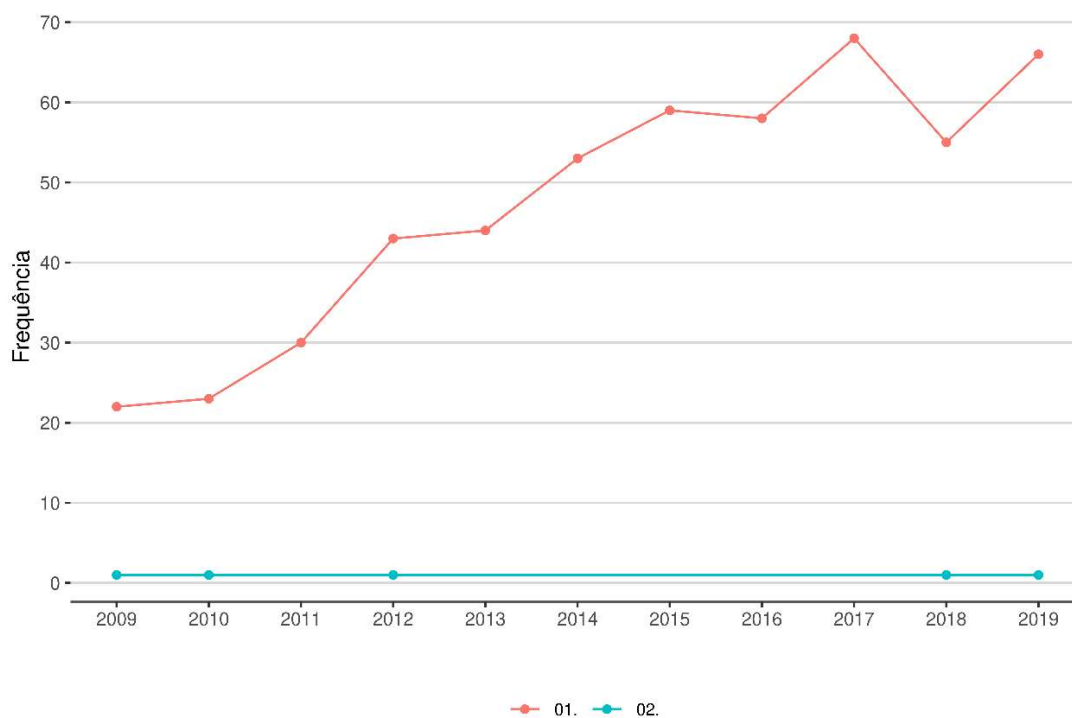
Fonte: elaboração própria

Esses resultados demonstram a vontade do CDH em afirmar lógicas inespecíficas em relação à sua indicação sobre os objetos da proteção, contudo francamente liberais dos conteúdos protetivo, uma vez que a garantia de direitos civis e políticos figura sem disputa no segundo extrato de menções. Isso não resulta, no entanto, que no campo amplo de direitos humanos, a preocupação com perspectivas socioeconômicas ocupe um lugar insignificante; ao contrário, há atenção importante dessa agenda demonstrando que a despeito da disparidade de referências, abre espaço para inclusão de temáticas como direito à saúde e à educação. É também possível se atestar que a menção a essas categorias cresce no período em tela, criando um padrão de recorrência das referências que aumenta, para além de ser reiterado. Essa evolução é demonstrada nos gráficos abaixo.

Gráfico 2 – Frequência da categoria H: Direitos humanos e discriminações no CDH

08. Referência genérica a Direitos Humanos 10. Proteção contra discriminações e violências

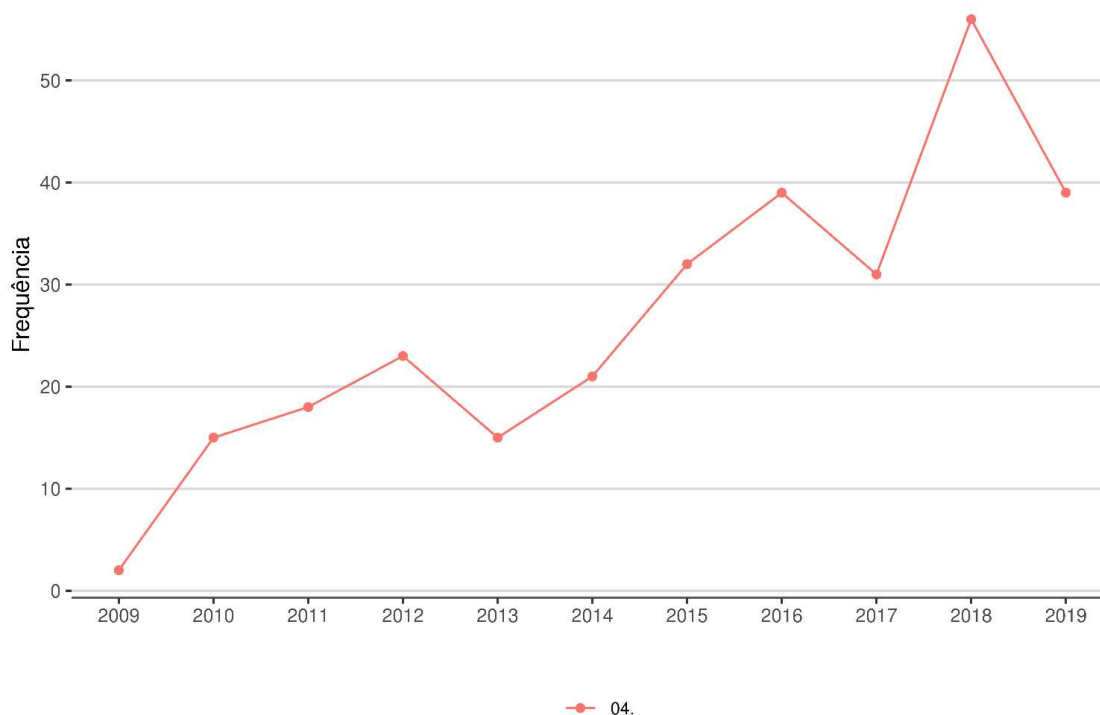
Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3 – Frequência da categoria A: Direitos de liberdade no CDH

01. Direitos civis e políticos 02. Proteção à ordem pública

Fonte: elaboração própria.

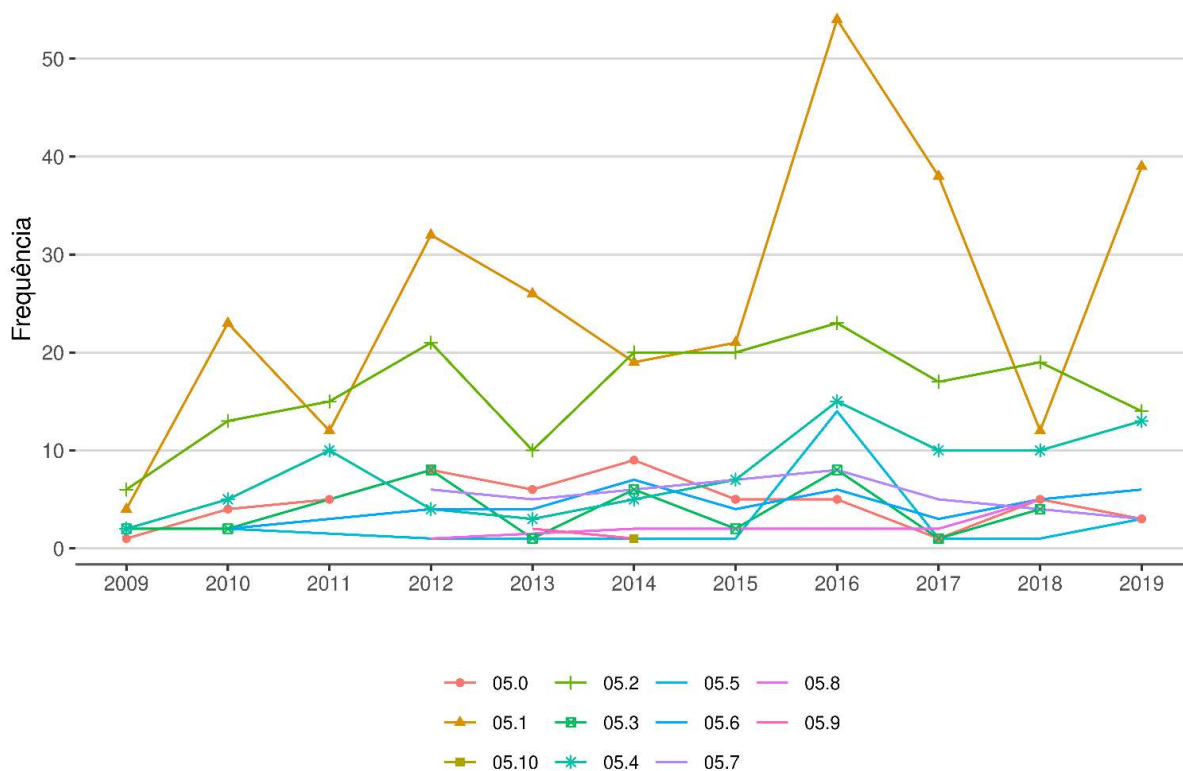
Gráfico 4 – Frequência da categoria C: Direitos de bem-estar no CDH



04. Direitos socioeconômicos e culturais

Fonte: elaboração própria.

No mais, é notável o esforço significativo grupos vulneráveis de migrantes, refugiados e deslocados internos, bem como das crianças – respectivamente com a quarta e sexta maiores frequências – compondo as populações alvo da proteção internacional sob a lógica da vulnerabilidade ampliada (Clark, 2013). Há uma diferença importante neste campo quanto ao aumento das referências a grupos vulneráveis: apesar da ampliação do uso em relação a migrantes, refugiados ser expressiva no contexto da crise migratória europeia entre 2015 e 2016, o volume dos outros grupos – crianças inclusas – é muito mais estável ao longo dos anos. Já a presença de referências à integridade física e PoC demonstra uma importante conexão com as dinâmicas securitárias e acompanha a perspectiva de crescimento médio.

Gráfico 5 – Frequência da categoria D: Grupos vulneráveis no CDH

5.0 Grupos vulneráveis (sem especificidade e minorias);

5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos);

5.2 Grupos vulneráveis (crianças);

5.3 Grupos vulneráveis (jornalistas);

5.4 Grupos vulneráveis (mulheres);

5.5 Grupos vulneráveis (pessoas com deficiência - PcD);

5.6 Grupos vulneráveis (povos indígenas);

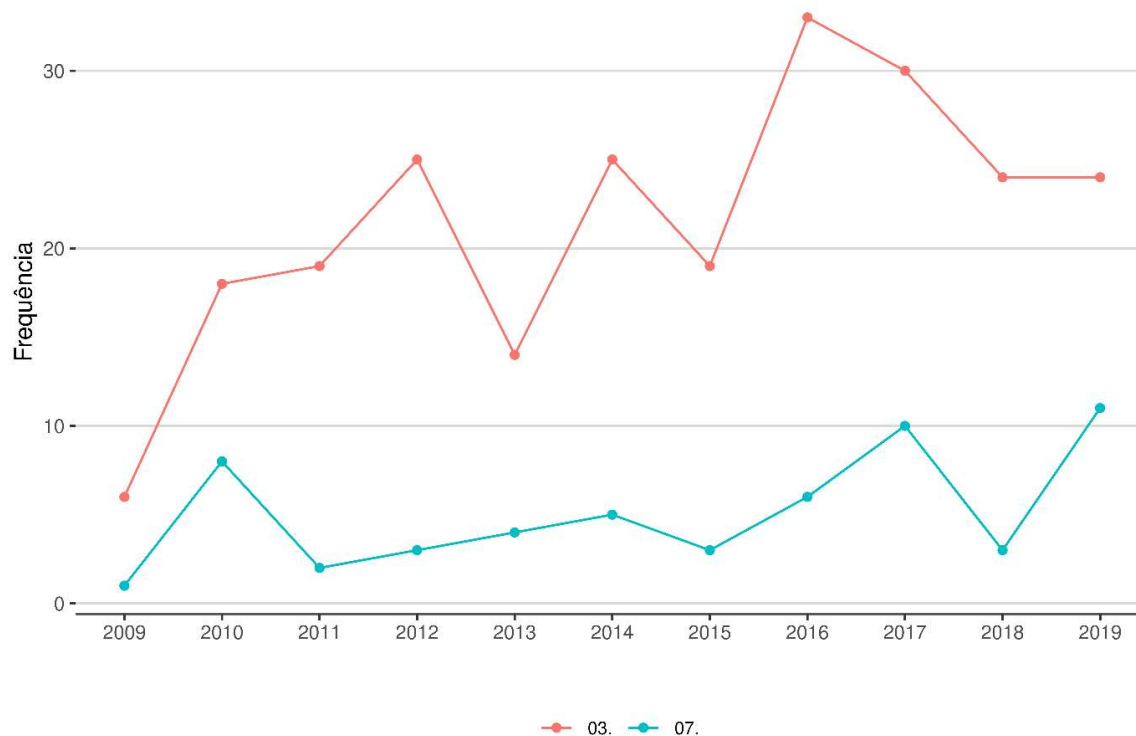
5.7 Grupos vulneráveis (idosos);

5.8 Grupos vulneráveis (campeiros);

5.9 Grupos vulneráveis (pessoas com albinismo);

5.10 Grupos vulneráveis (ciganos);

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 6 – Frequência da categoria B: Direitos de segurança humana no CDH

03. Integridade física e PoC 07. Integridade de agentes internacionais e defensores de direitos humanos

Fonte: elaboração própria.

Neste sentido, a produção do CDH confirma a impressão sobre seu mandato de abertura à agenda de direitos, contudo com influências e comunicações institucionais relevantes ao próprio CSNU. Essa construção provê maleabilidade e fragmentação intensa sob à distribuição temática, mas com coerência sobre as principais questões escolhidas como objeto protetivo. Essa lógica não se repete no CSNU. Enquanto o uso da proteção no CDH é distribuído entre 31 categorias temáticas, no CSNU são 16 subcategorias que surgem, e com a concentração sobre o tema mais mencionado muito maior que no CDH. A diferença entre integridade física e PoC da segunda temática mais referenciada (crianças como grupo vulnerável) é de 629 menções, resultando em uma produção normativa muito centrada nas ações de proteção ‘robustecidas’, em consonância ao mandato esperado do CSNU. A produção de menções nesse sentido é tamanha que o volume das referências a este tema dobra, entre 2012 e 2015. Já a quantidade expressiva de menções à proteção dos agentes internacionais indica em um primeiro momento para uma produção normativa autocentrada, sem avançar sobre o conteúdo material da proteção internacional. Isto é, o esforço constante e concentrado em atender às questões sobre integridade das tropas internacionais e de seus aliados refere à realidade do campo de conflitos armados debatida desde os anos 1990 sobre o uso da força nas operações de paz para

além da autodefesa (Kenkel, 2013; Seaman, 2014), contudo isso não revela nenhuma preocupação sobre a prática desses contingentes no flanco da proteção internacional enquanto valor, porque a construção engendrada é de “proteção das tropas”, em uma lógica operacional, e não da consolidação de instrumentos protetivos em direção à população civil – feita pelo campo de PoC. Esse elemento é notável por compor 10% das menções no tempo aqui levantado, e demonstra a articulação entre dois sentidos muito distintos de “proteção”, que, entretanto, aparecem compostos na produção normativa. A tabela 4 expõe as frequências totais e o gráfico 7 apresenta a evolução das duas categorias até 2019.

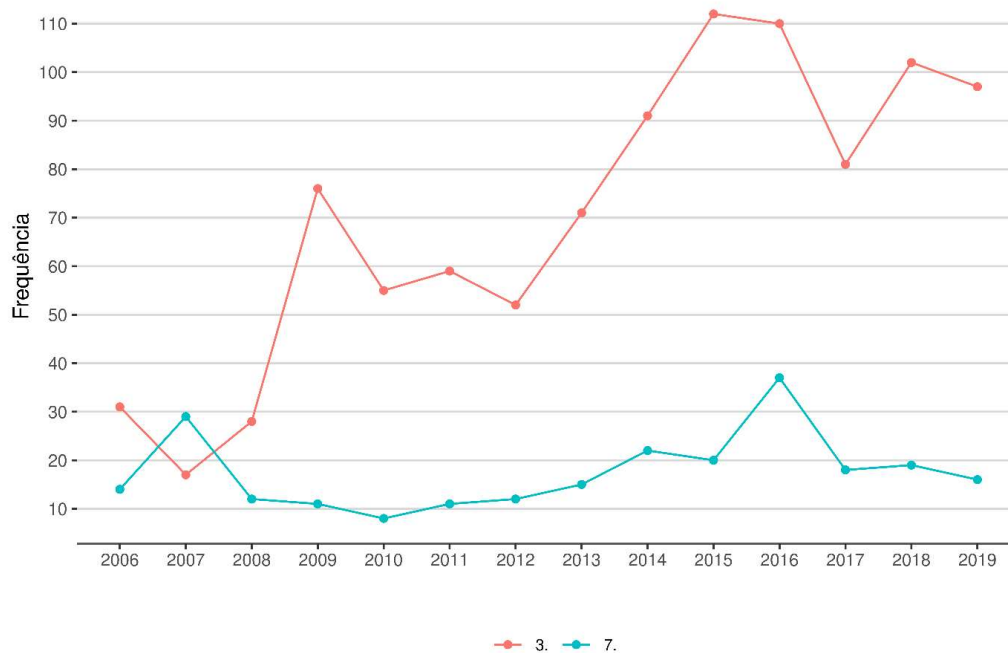
Tabela 4 – Menções de proteção no CSNU por categorias secundárias

Categoria secundária	Frequência	Percentual
3. Integridade física e PoC;	987	44,18
5.2 Grupos vulneráveis (crianças)	358	16,03
7. Integridade de agentes internacionais e defensores de DH	239	10,70
8. Referência genérica a DH	192	8,59
5.4 Grupos vulneráveis (mulheres)	148	6,62
5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos)	66	2,95
1. Direitos civis e políticos	62	2,78
11.1 Grupos mistos (mulheres e crianças);	59	2,64
9. Bens materiais, propriedade intelectual e dados	45	2,01
10. Proteção contra discriminação e violências	40	1,79
4. Direitos socioeconômicos e culturais	14	0,63
5.3 Grupos vulneráveis (jornalistas)	13	0,58
16. Proteção de fronteiras	5	0,22
13. Proteção ambiental	3	0,13
17. Proteção de acusados de crime de guerra	2	0,09
15. Proteção à família	1	0,04
Total	2234	100

Fonte: elaboração própria

Já as categorias subsequentes valem o destaque tanto na perspectiva da consolidação das crianças retratadas como o grupo vulnerável por excelência, que necessitaria de ação internacional de modo reiterado. Essa ampliação é puxada por dois picos de menções a crianças em conflitos armados em 2014 e 2018, movimentadas pelas resoluções temáticas S/RES/2143 (2014) e S/RES/2427 (2018), descolando o grupo de outras populações vulneráveis de atenção do CSNU. O gráfico 8 demonstra essa evolução, *pari passu* à agenda de mulheres surge com maior destaque do que no CDH, mesmo que se limite a menos de 7% das referências.

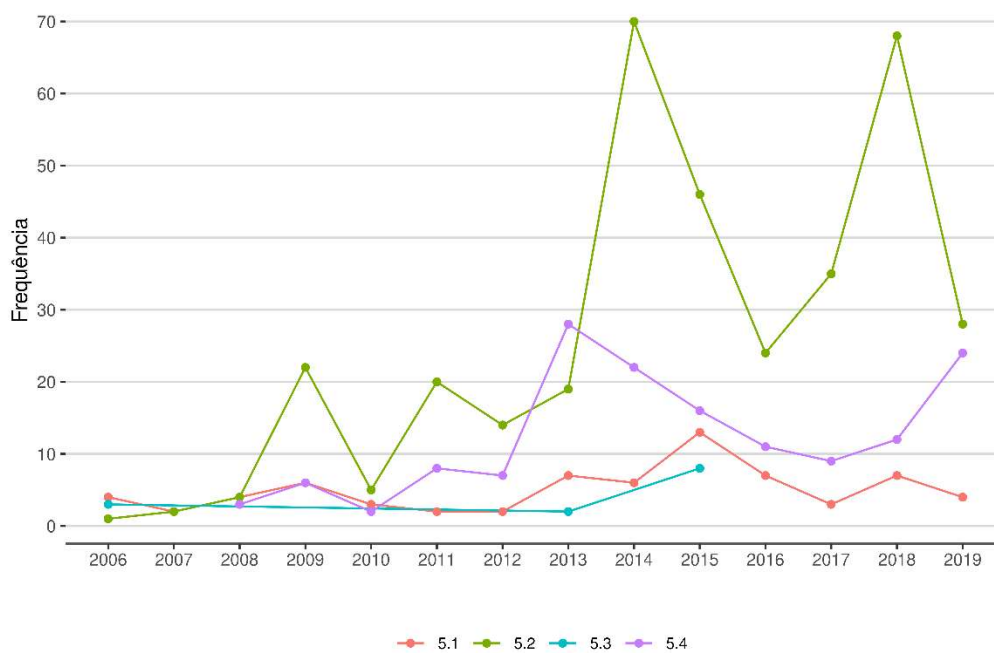
Gráfico 7 – Frequência da categoria B: Direitos de segurança humana no CSNU



03. Integridade física e PoC 07. Integridade de agentes internacionais e defensores de direitos humanos

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 8 – Frequência da categoria D: Grupos vulneráveis no CSNU



5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos);

5.2 Grupos vulneráveis (crianças);

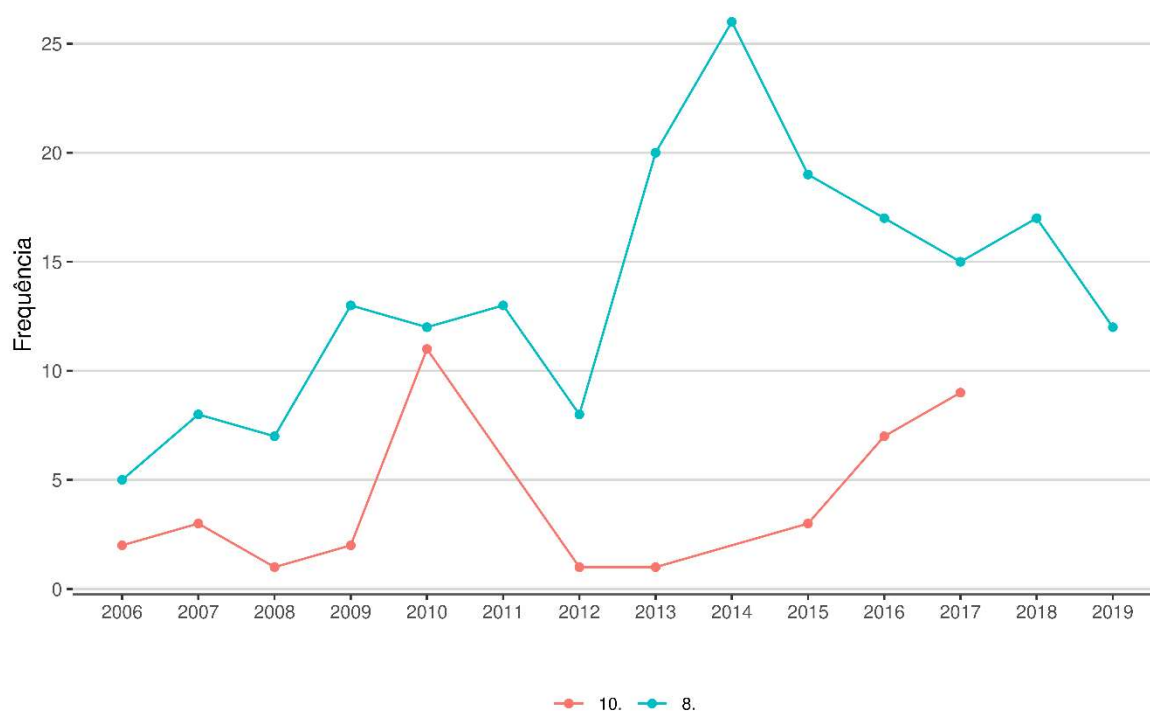
5.3 Grupos vulneráveis (jornalistas);

5.4 Grupos vulneráveis (mulheres);

Fonte: elaboração própria.

Ainda na construção de sentidos do CSNU, a referência genérica a direitos humanos ocupa a quarta maior frequência de menções, já bastante desidratada em relação às primeira três temáticas. Esse movimento releva também uma intersecção com a agenda de direitos, ampliada desde a incorporação da segurança humana no fim do século XX. Com isso, a presença sobre direitos humanos acompanha a maior vocalidade da proteção como um todo no CSNU, contudo passa a decrescer a partir de 2015 e coloca a agenda em posição reticente, ainda que constante na produção normativa, como pode ser observado no gráfico 9.

Gráfico 9 – Frequência da categoria H: Direitos humanos e discriminações no CSNU



08. Referência genérica a Direitos Humanos 10. Proteção contra discriminações e violências

Fonte: elaboração própria.

Esse esforço de contagem e agrupamento do uso da proteção nas resoluções do CDH e do CSNU serve para mapear a distribuição temática de cada instância, enquanto revela disposições de qualificar determinadas questões como alvo da proteção internacional. Não obstante, este trabalho se propõe a observar esse conjunto de referências também sob a ótica da do gradiente de *enforcement/compliance* sinalizado nesse corpus textual. É por esta razão que o próximo trecho se dedica aos resultados sobre o grau de *enforcement* associado aos temas de maior frequência total, e como se deu sua evolução temporal, a fim de analisar o robustecimento, o enfraquecimento ou a estagnação dos regimes específicos.

4.2.2 A evolução do gradiente de *enforcement*

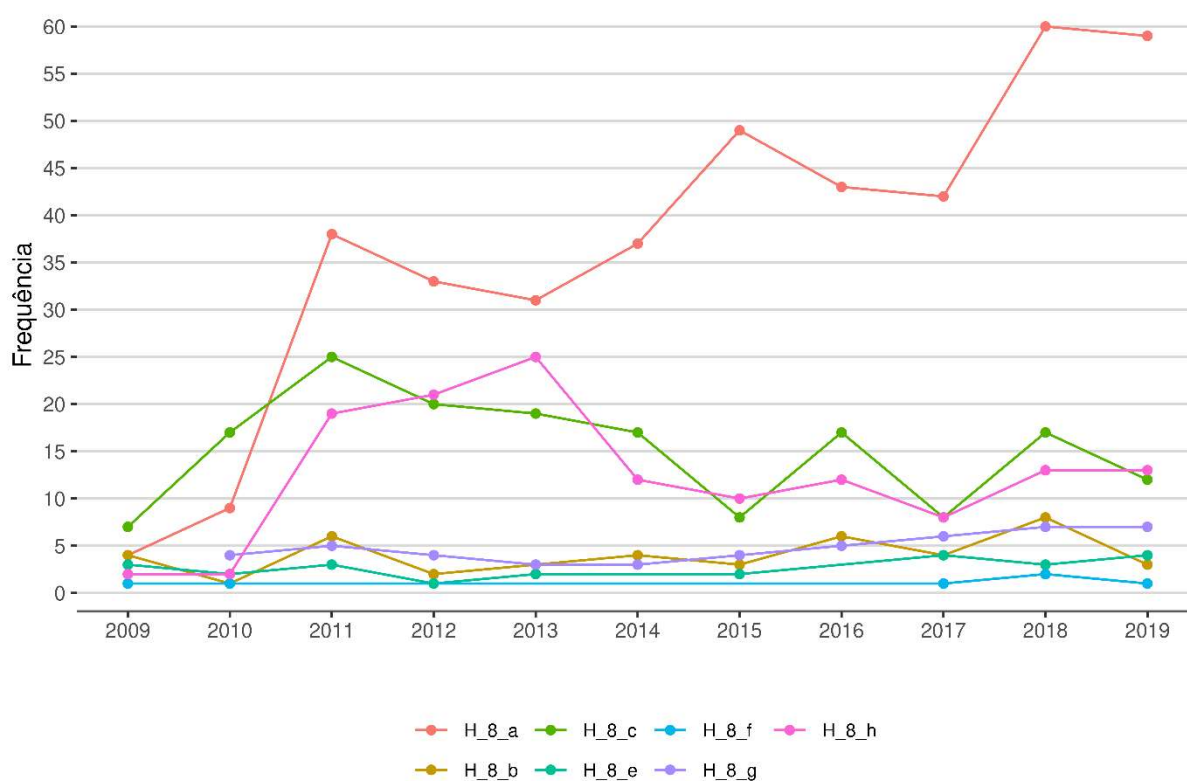
Mais do que o dado total sobre quantas vezes determinado conselho tratou de um tema específico da proteção internacional, a função da análise de conteúdo aqui colocada em marcha foi de mapear a forma ensejada na produção institucional sobre o aceno à vinculação dos temas levantados. Isso porque, a característica dessa manifestação tem o condão de descortinar elos da norma formulada (na estrutura problema-valor). Assim, também é possível abordar a qualidade normativa em termos de mecanismos de *enforcement/compliance*, uma vez que o mesmo conteúdo normativo pode ter atribuições diversas, não fragmentando o *cluster* em diferentes práticas, mas sim o tornando mais complexo com comportamentos variados que gravitam ao redor de um mesmo *norm core*.

Nesta linha, a relação estabelecida entre dever de proteger e objeto da proteção não termina na maior ou menor robustez vinculante na lógica dos regimes específicos, que será apresentada na sequência. Após esse mapeamento detalhado, o que passa a figurar na análise de duas instâncias institucionais distintas, mas correlatas, é justamente a capacidade de comunicação entre um mesmo sentido da proteção, ainda que sobre objetos difusos. Com isso, foram produzidos gráficos sobre o uso de diferentes graus de *enforcement* em cada eixo temático (categorias secundárias), o que revela a presença de escolhas e enquadramentos sobre o fôlego da ação internacional. É importante ressaltar que a associação de *enforcement* aqui feita não é da natureza da resolução, uma vez que esse elemento é em si mesmo distinto entre os dois conselhos, mas sim da construção semântica apresentada nos textos e das referências que estão associadas em cada tema ao uso do vocabulário da proteção.

Deste modo, a primeira categoria temática de 8. Referência genérica a DH apresenta um cenário de profusão o volume de resoluções, no entanto sem que isso se transforme em adensamento dos mecanismos de vinculação. Não apenas: a ampliação de menções sem referência a *enforcement* se materializa em um expressivo descolamento dessa forma em relação às outras associações. É ainda interessante notar que essa estrutura não se repete para declarações e princípios não vinculantes, indicando que a escolha não é apenas sobre maior ou menor robustez da normativa internacional, mas sim pela generalidade e indeterminação que a primeira dimensão apresenta. Já a menção às estruturas burocráticas oscila na segunda metade da década, conformando um padrão reticente sobre as práticas internacionais. Sistemas nacionais, por sua vez, apresentam uma retração consistente depois do crescimento de 2011 e uma ligeira recuperação a partir de 2017. O gráfico 10 demonstra esse movimento.

Essa categoria nas resoluções do CSNU aparece em um volume bem menor do que no CDH e o descolamento da falta de referências a mecanismos de *enforcement* tem uma importante escalada entre 2012 e 2014, seguida de retração contínua até o final do período. O vínculo a sistemas nacionais tem trajetória muito similar à do CDH, escanteando a generalidade das composições institucionais domésticas no contexto da normativa internacional, a despeito da inclusão dos Princípios de Paris na arquitetura onusiana. Chama atenção, contudo, que sequer existem menções às obrigações estatais. O gráfico 11 registra apresenta essa trajetória.

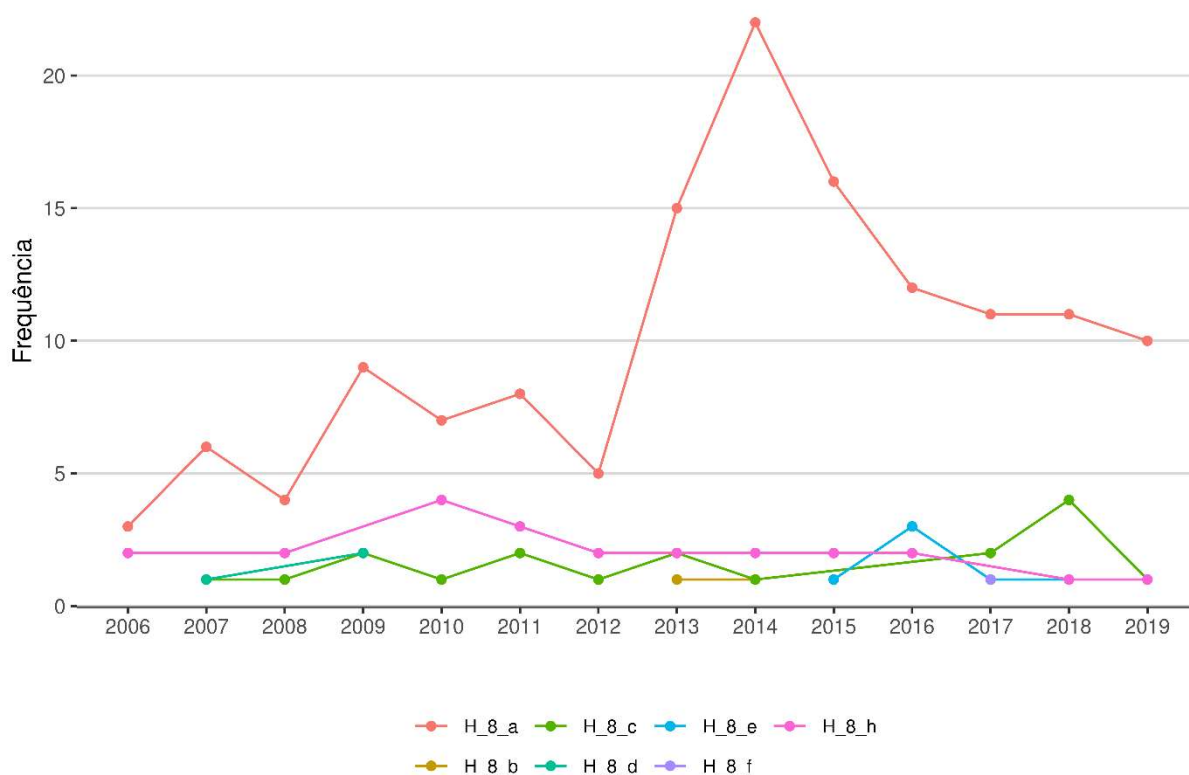
Gráfico 10 – *Enforcement* de 8. Referência genérica a Direitos Humanos no CDH



- H_8_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- H_8_b Declarações e princípios não vinculantes
- H_8_c Estruturas burocráticas internacionais
- H_8_e Arcabouço internacional jurídico
- H_8_f Convenções/Tratados
- H_8_g Obrigações dos Estados
- H_8_h Sistemas nacionais

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 11 – Enforcement de 8. Referência genérica a Direitos Humanos no CSNU



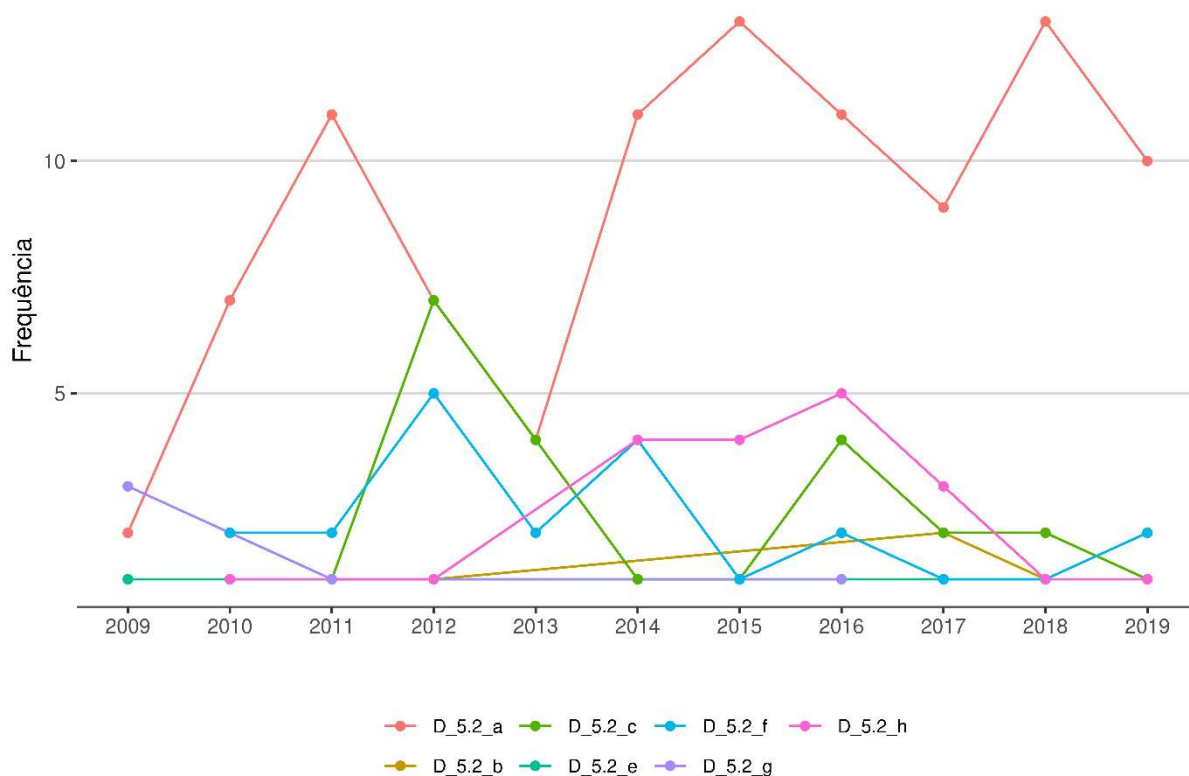
H_8_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
 H_8_b Declarações e princípios não vinculantes
 H_8_c Estruturas burocráticas internacionais
 H_8_e Arcabouço internacional jurídico
 H_8_f Convenções/Tratados
 H_8_h Sistemas nacionais

Fonte: elaboração própria.

Já para 5.2 Grupos vulneráveis (crianças), a trajetória do CDH apresenta maior volume para formulações sem referência a mecanismos de *enforcement*, entretanto, há um momento de convergência em 2013, e o crescimento significativo das menções sobre a construção e fortalecimento de sistemas nacionais entre 2012 e 2016, com declínio subsequente. O CSNU é muito mais vocal sobre a proteção de crianças e faz uso extensivo das referências às estruturas burocráticas internacionais, com especial atenção aos consultores sobre infância (*children advisors*) nas operações de paz. Vale destacar que a trajetória entre os instrumentos burocráticos e a falta de *enforcement* são parêlas a partir de 2012, e se aproximam intensamente em 2019. Já o início das associações a sistemas nacionais se dá concomitantemente nas duas instâncias em 2010, todavia não apresentam a mesma trajetória de evolução, apesar de compor o terceiro maior uso para a atenção às crianças – enquanto no CDH há um crescente tímido sesses mecanismos entre 2014 e 2018, no CSNU apenas em 2018 há maior número de menções, sem

repetição em 2019. O uso de normas de *hard law*, por sua vez, é exclusivamente feito pelo CDH, sem qualquer atravessamento desse recurso pelo CSNU. Esse desenvolvimento pode ser observado nos gráficos 12 e 13 abaixo.

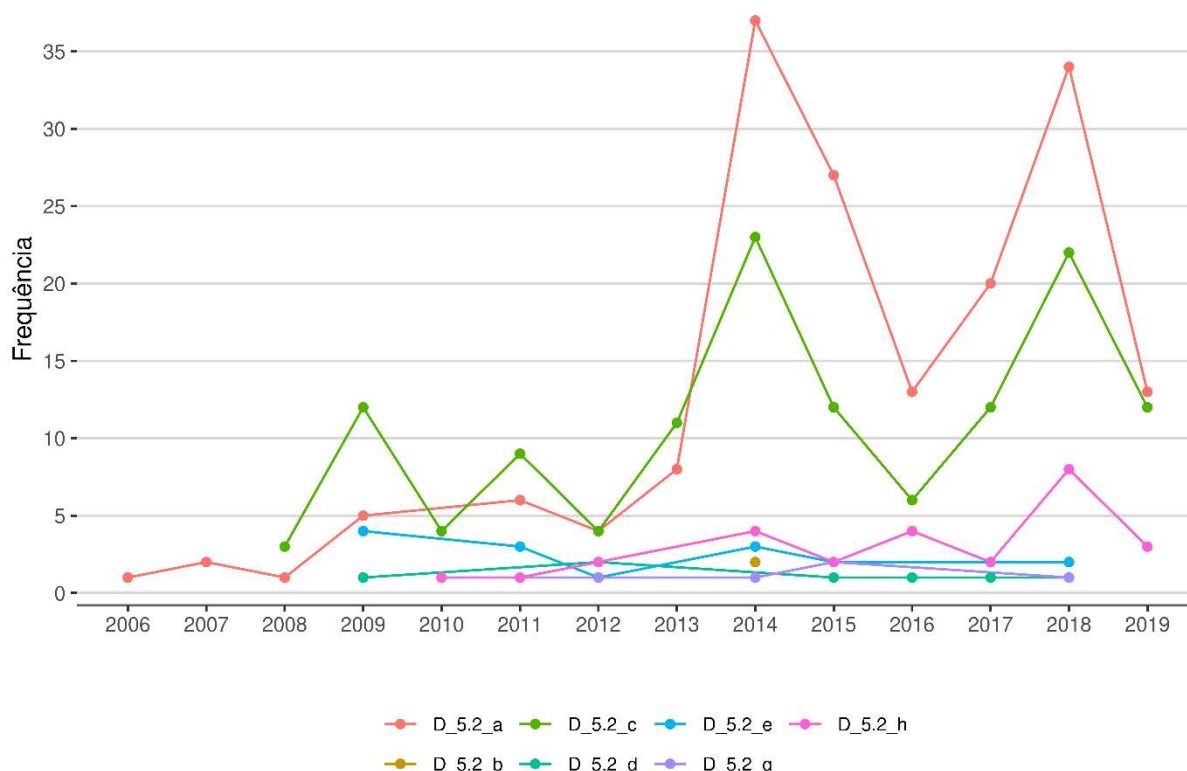
Gráfico 12 – Enforcement de 5.2 Grupos vulneráveis (crianças) no CDH



- D_5.2_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- D_5.2_b Declarações e princípios não vinculantes
- D_5.2_c Estruturas burocráticas internacionais
- D_5.2_e Arcabouço internacional jurídico
- D_5.2_f Convenções/Tratados
- D_5.2_g Obrigações dos Estados
- D_5.2_h Sistema nacionais

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 13 – Enforcement de 5.2 Grupos vulneráveis (crianças) no CSNU



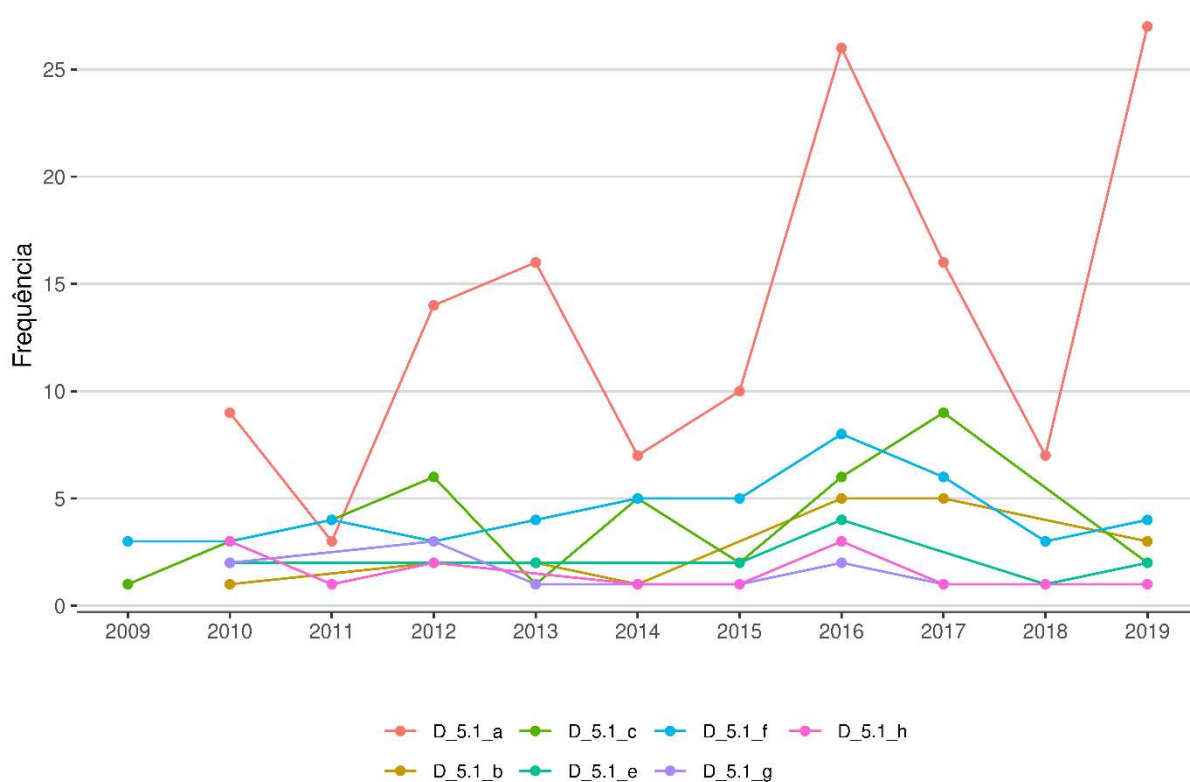
- D_5.2_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- D_5.2_b Declarações e princípios não vinculantes
- D_5.2_c Estruturas burocráticas internacionais
- D_5.2_d Resoluções do UNSC
- D_5.2_e Arcabouço internacional jurídico
- D_5.2_g Obrigações dos Estados
- D_5.2_h Sistema nacionais

Fonte: elaboração própria.

O outro recorte que aparece de modo constante é 5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos), que compõem um relevante regime na afirmação de direitos e está ligado à estabilidade internacional desde a ordem de 1919 (Cronin, 2003). Não obstante, o tema tem influência de diferentes institucionalidades formando um complexo de regimes sobre a proteção internacional desta população (Alter; Raustiala, 2018). Com isso, é interessante notar que ainda que as menções sem referência a *enforcement* componham a maior parcela no CDH, elas não são as primeiras a surgir, e apresentam trajetória oscilante, em relação a outras associações de menor frequência. Vale destacar que as duas primeiras formulações que constam da produção do CDH são referentes às estruturas burocráticas internacionais e os instrumentos de *hard law*. Como já pontuado, a crise migratória na Europa em 2016 recrudesceu os debates sobre a questão em todas as frentes, no entanto apenas as ações da burocracia internacional se mantêm em alta no ano seguinte. O CSNU é muito mais resistente ao tema e

evitou referências mais robustas no espectro da proteção internacional: o único elemento que se destaca, são as estruturas burocráticas internacionais entre 2013 e 2015, na esteira da eclosão de conflitos armados no Oriente Médio, nomeadamente a guerra na Síria. Quaisquer referências mais robustas sobre a vinculação do regime de refúgio via convenções, ou mesmo o fortalecimento via obrigações estatais e sistemas nacionais são abandonadas e passam a não constar na já parca atenção do órgão ao tema, conforme os gráficos abaixo.

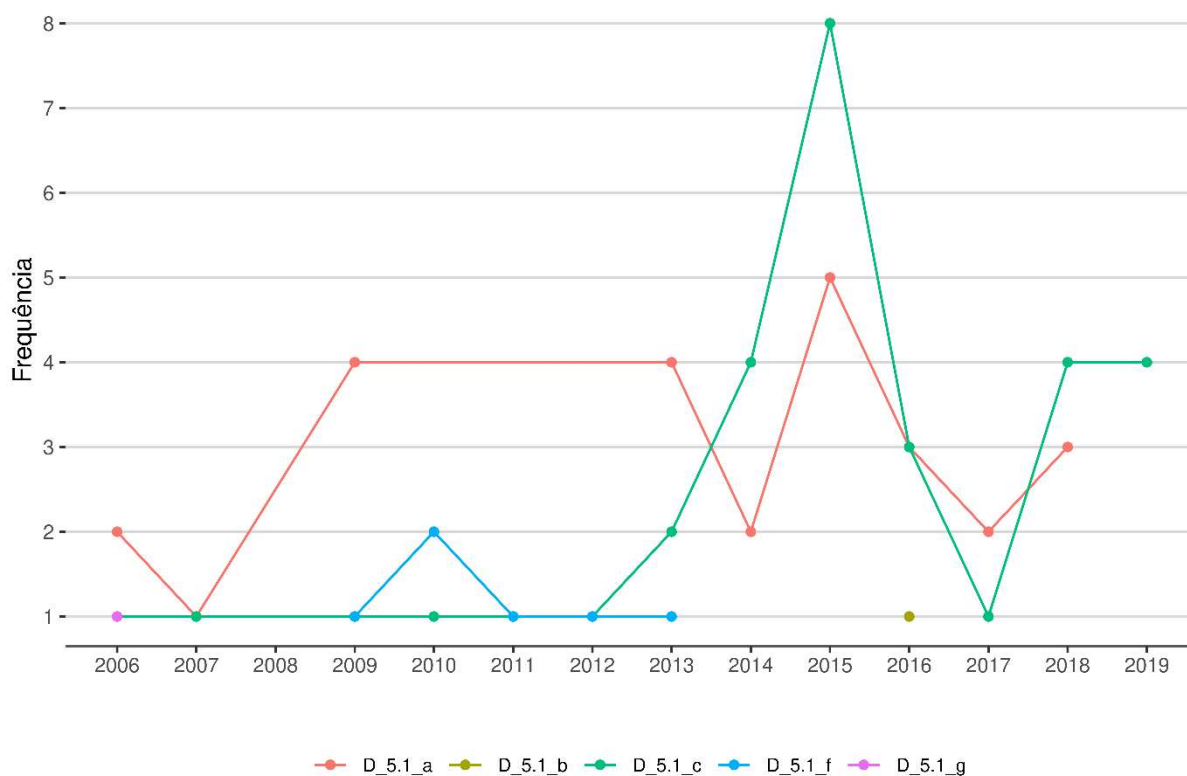
Gráfico 14 – *Enforcement* de 5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos) no CDH



- D_5.1_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- D_5.1_b Declarações e princípios não vinculantes
- D_5.1_c Estruturas burocráticas internacionais
- D_5.1_e Arcabouço internacional jurídico
- D_5.1_f Convenções/Tratados
- D_5.1_g Obrigações dos Estados
- D_5.1_h Sistema nacionais

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 15 – *Enforcement* de 5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos) no CSNU



- D_5.1_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- D_5.1_b Declarações e princípios não vinculantes
- D_5.1_c Estruturas burocráticas internacionais
- D_5.1_f Convenções/Tratados
- D_5.1_g Obrigações dos Estados

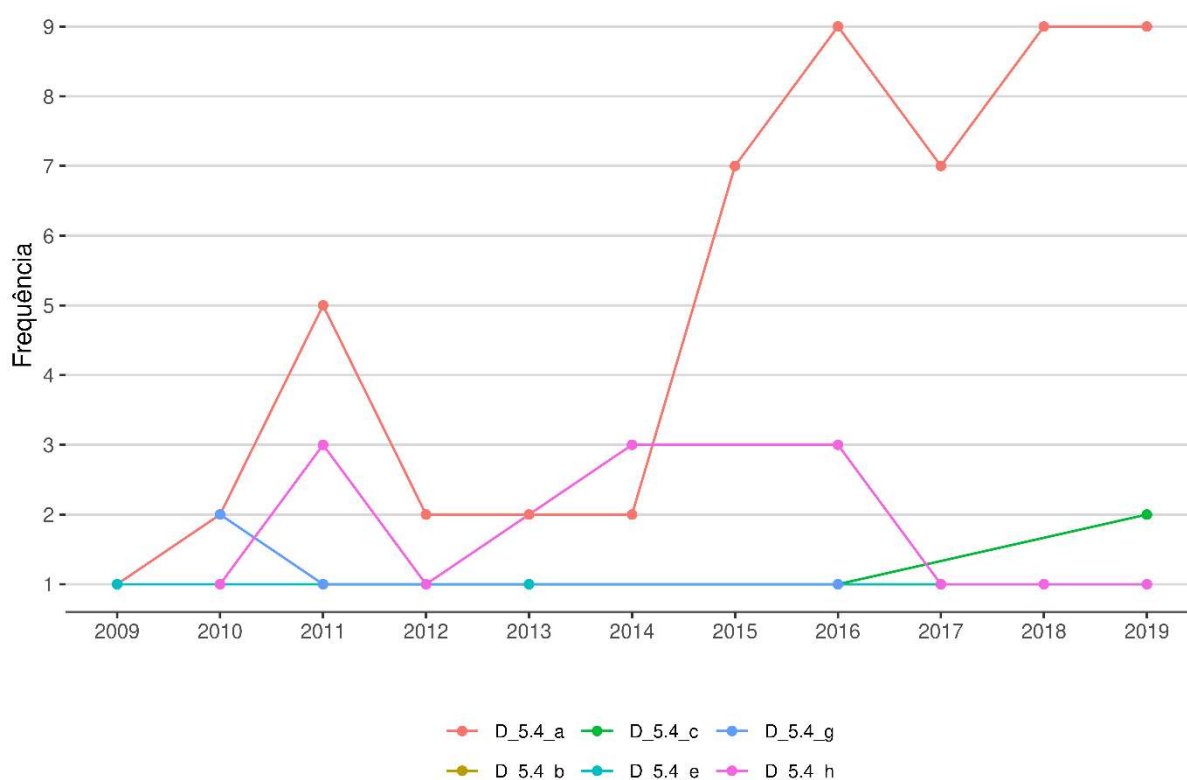
Fonte: elaboração própria.

A dimensão de 5.4 Grupos vulneráveis (mulheres) repete o padrão de crianças e migrantes, contudo em menor frequência, a despeito de figurarem entre as principais categorias temáticas. O retrato da vulnerabilidade das mulheres levanta um repertório teórico importante – já mencionado neste trabalho –, sobre a singularização essencialista dessas pessoas em relação aos deveres de proteção⁹⁸. Ao observar a associação de instrumentos de *enforcement* realizada em direção às mulheres e sua similaridade aos outros dois notórios grupos vulneráveis, é possível atestar o esforço em vinculá-los à ação internacional no CSNU, mas limitar sua composição no CDH, excluindo o conteúdo de direitos e ampliando o espectro de risco essencializado dessas populações (Virokkanas; Liuski; Kuronen, 2018). O movimento de deslocamento se repete, então, com a sustentação apenas das observações sem referência a

⁹⁸ Conforme discutido na seção 3.3 desta tese.

enforcement no CDH, já em um contexto de baixa atenção ao tema. O CSNU, em seu turno, faz menção às estruturas instaladas sobre operações de paz e consultores sobre mulheres nas unidades. De modo mais reticente, a afirmação de sistemas nacionais se faz presente na forma da ‘proteção igualitária sob o direito’, ensejando a necessidade de acesso à justiça como fiador da proteção das mulheres no espaço político dos Estados. Chama a atenção que, diferentemente das construções sobre crianças e migrantes onde ainda que é raramente, é possível se observar a congruência com instrumentos de *hard law*, as convenções e tratados sobre mulheres não são registradas nenhuma vez nem no CDH, nem no CSNU. Percebe-se também a aposta na falta de vinculação é ampliada no final da década, concentrando quase a totalidade das referências no CDH e com uma importante aproximação com as estruturas burocráticas do CSNU. Os gráficos 16 e 17 demonstram esse padrão.

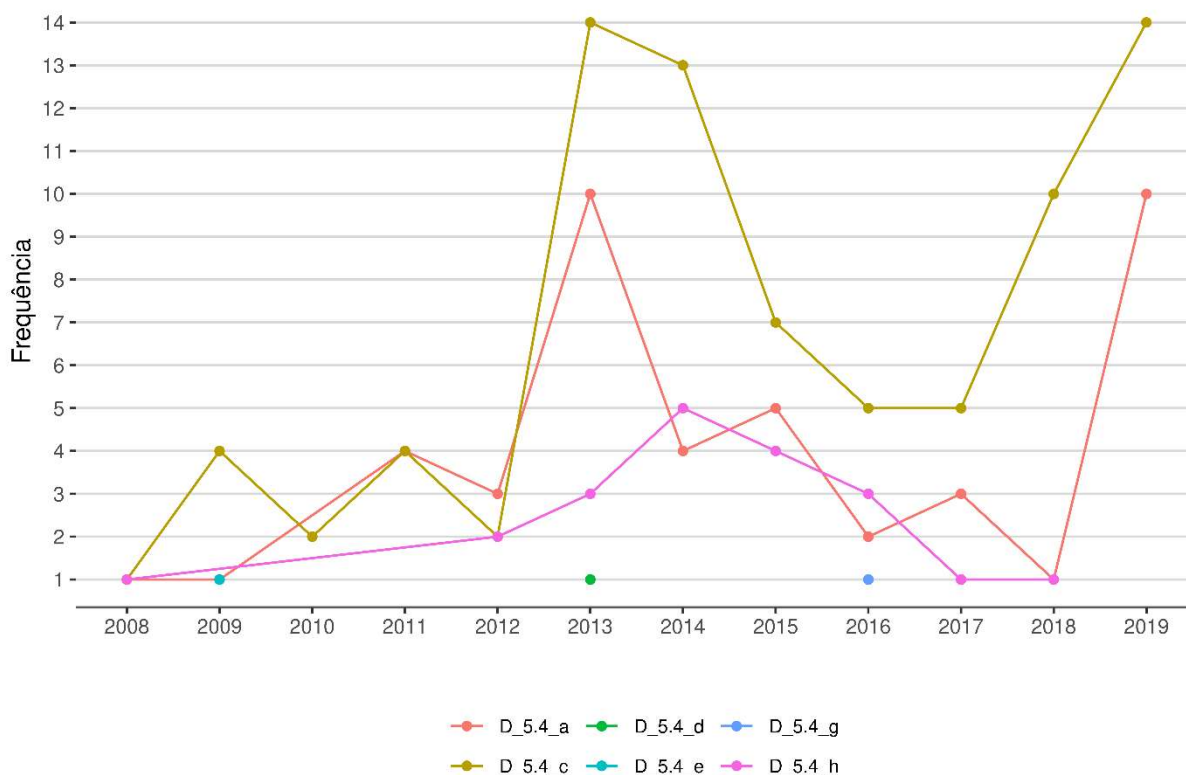
Gráfico 16 – *Enforcement* de 5.4 Grupos vulneráveis (mulheres) no CDH



- D_5.4_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- D_5.4_b Declarações e princípios não vinculantes
- D_5.4_c Estruturas burocráticas internacionais
- D_5.4_e Arcabouço internacional jurídico
- D_5.4_g Obrigações dos Estados
- D_5.4_h Sistema nacionais

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 17 – *Enforcement* de 5.4 Grupos vulneráveis (mulheres) no CSNU



- D_5.4_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- D_5.4_c Estruturas burocráticas internacionais
- D_5.4_d Resoluções do UNSC
- D_5.4_e Arcabouço internacional jurídico
- D_5.4_g Obrigações dos Estados
- D_5.4_h Sistema nacionais

Fonte: elaboração própria.

Desta feita, as trajetórias sobre grupos vulneráveis mostram uma importante adesão aos mecanismos internacionais e às práticas de proteção no contexto onusiano. Isto não quer dizer, no entanto, que eles apresentem alto nível de *enforcement* normativo na qualidade das resoluções emitidas, mas sim que há uma disposição em discutir e colocar em marcha esforços coordenados pela organização. Não obstante, esses recortes temáticos são tratados concomitantemente nos dois conselhos, compondo linhas paralelas sobre o tratamento de cada um dos grupos. O que fica em tela é o esvaziamento da vinculação na instância de direitos humanos e uma apropriação do CSNU sobre a prática protetiva. O risco elementar é justamente associar a proteção à força, ou a instrumentos majoritariamente securitários, esvaziando o debate sobre a construção de direitos no contexto da vulnerabilidade acentuada.

Essa perspectiva é confirmada no tema sobre 3. Integridade física e PoC, em que o movimento sobre a afirmação dessas condutas é encampado primordialmente no CSNU.

Enquanto o CDH é reticente, todavia com a maior parte das associações a Convenções/Tratados, centradas na Convenção de Genebra sobre Proteção de Civis em Tempos de Guerra (1949) e na Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006); o CSNU se debruça sobre a temática de modo autorreferente, compondo a maior parte sobre as estruturas burocráticas em ação – aqui especificamente sobre missões de paz com esse mandato –, e outras resoluções do CSNU sobre PoC⁹⁹. Também é interessante observar que aparecem nos dois conselhos e gradiente completo de *enforcement*, mapeando as diferentes perspectivas sobre responsabilidades compartilhadas dos Estados no sistema internacional. Especialmente no CSNU, não há, portanto, uma única aposta na construção de normas de PoC, a despeito da proliferação de mandatos em operações de paz, mas sim uma constelação de instrumentos que indicam para o maior uso da força e para a maior vinculação em relação a outros temas, e que seguem fazendo uso da maleabilidade que a simples menção sem referência a *enforcement* traz à sustentação do regime. Os gráficos 18 e 19 apresentam essa trajetória.

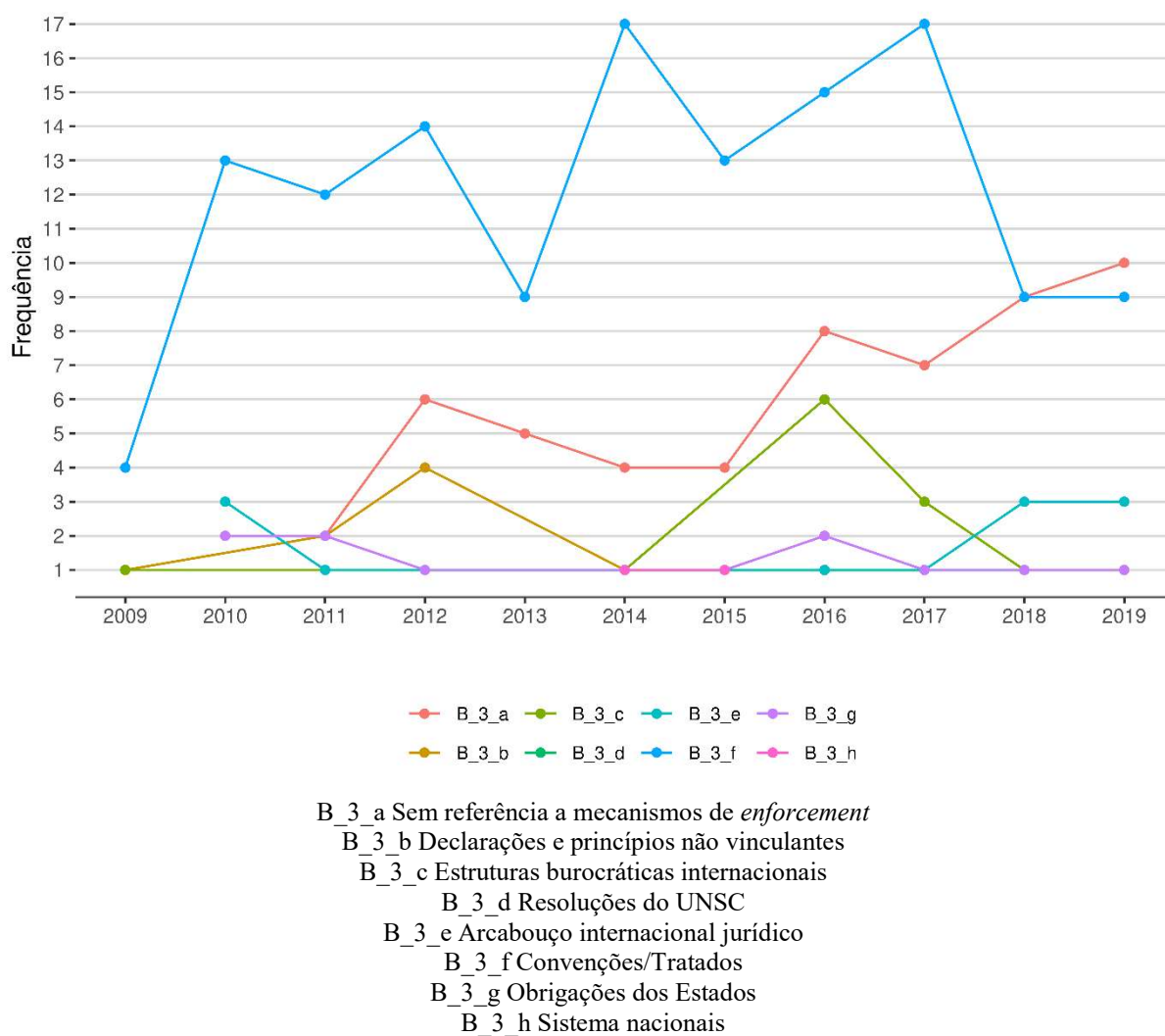
Nesta linha, à integridade física e PoC se outorga uma miríade de opções sobre como constituir as práticas internacionais em diferentes graus de *enforcement*, viabilizando comportamentos distintos dentro de um mesmo *pull* normativo. Se por um lado, o CSNU já tratava dessa perspectiva com afincamento desde os anos 1990 e conforma um modo relativamente coeso sobre o esforço em se agir via institucionalidade internacional (Kenkel, 2013; Seaman, 2014); por outro, o CDH concentra seu reconhecimento a partir da complexidade da governança e se apoia da produção de tratados para veicular a imperatividade do tema. Deste modo, a forma de agir sobre a integridade física das pessoas contempla dois comportamentos diferentes, mas interligados no contexto da produção normativa onusiana e que não por acaso estão conectados a graus robustos de *enforcement*. É interessante notar, no entanto, que a escolha pela vinculação não denota um abandono da falta de associação ao *enforcement*, mas ao contrário: quanto maior o uso da proteção, mais cresce a forma genérica de se referir a ela. Esse cenário ganha força ao final dos anos 2010, com o aprofundamento da crise do multilateralismo, e no CDH as menções sem referência vinculante superam os tratados em 2019.

Com as referências às crianças, migrantes, refugiados e deslocados internos, mulheres e integridade física em tela, é possível notar um padrão importante sobre a produção normativa do CDH em contraposição ao CSNU. O Conselho de Direitos Humanos mantém a presença de

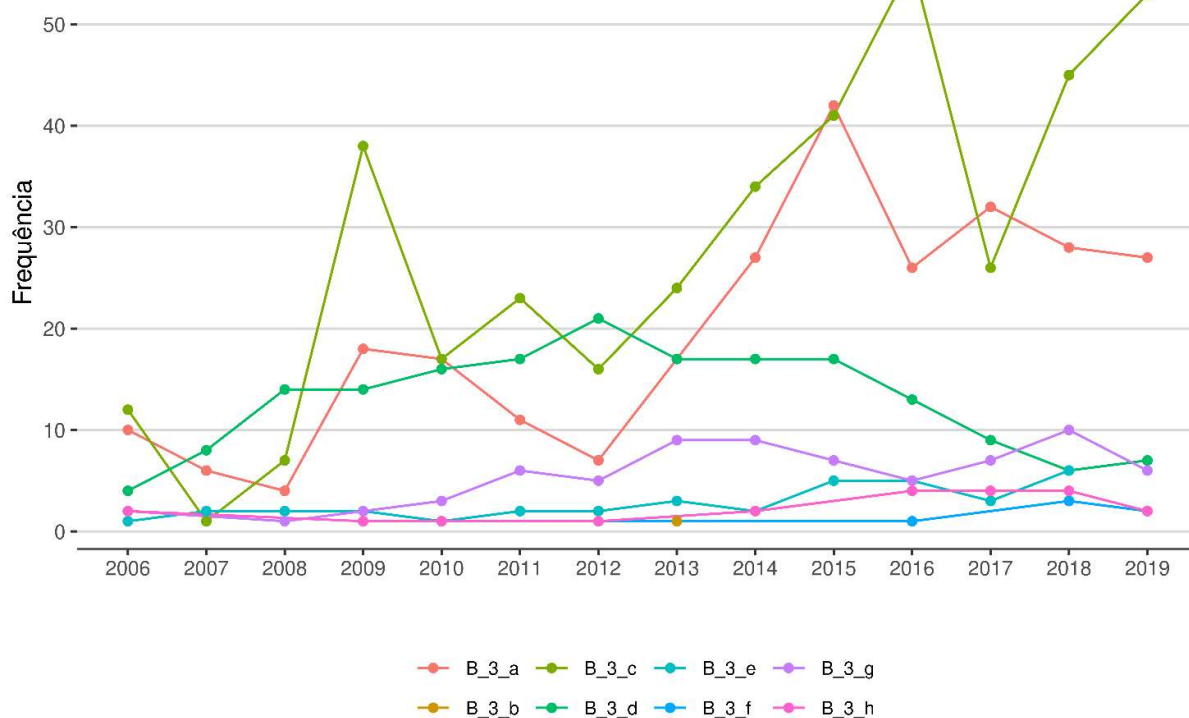
⁹⁹ As resoluções mais referidas são S/RES/1674 (2006), S/RES/1738 (2006), S/RES/1894 (2009) e S/RES/2222 (2015)

referências a outros regimes via convenções e tratados de modo constante e até mesmo intenso; o Conselho de Segurança, por sua vez, é bem menos afeito a esse tipo de menção e inclusive a excluiu no tratamento sobre refugiados. Neste sentido, o diálogo com outras institucionalidades é a pedra de toque sobre como efetivar a ação internacional e muito mais profícua no CDH, enquanto o CSNU se ocupa de construções autocentradas. Uma razão possível para essas dinâmicas distintas pode ser inclusive pela diferença do caráter normativo entre um conselho e outro, isto é, enquanto o CDH precisa fazer uso de outras formas de vinculação para colocar em marcha sua perspectiva de proteção, o CSNU o faz pela simples publicação de suas resoluções, vinculantes em si mesmas.

Gráfico 18 – *Enforcement* de 3. Integridade física e PoC no CDH



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 19– *Enforcement* de 3. Integridade física e PoC no CSNU

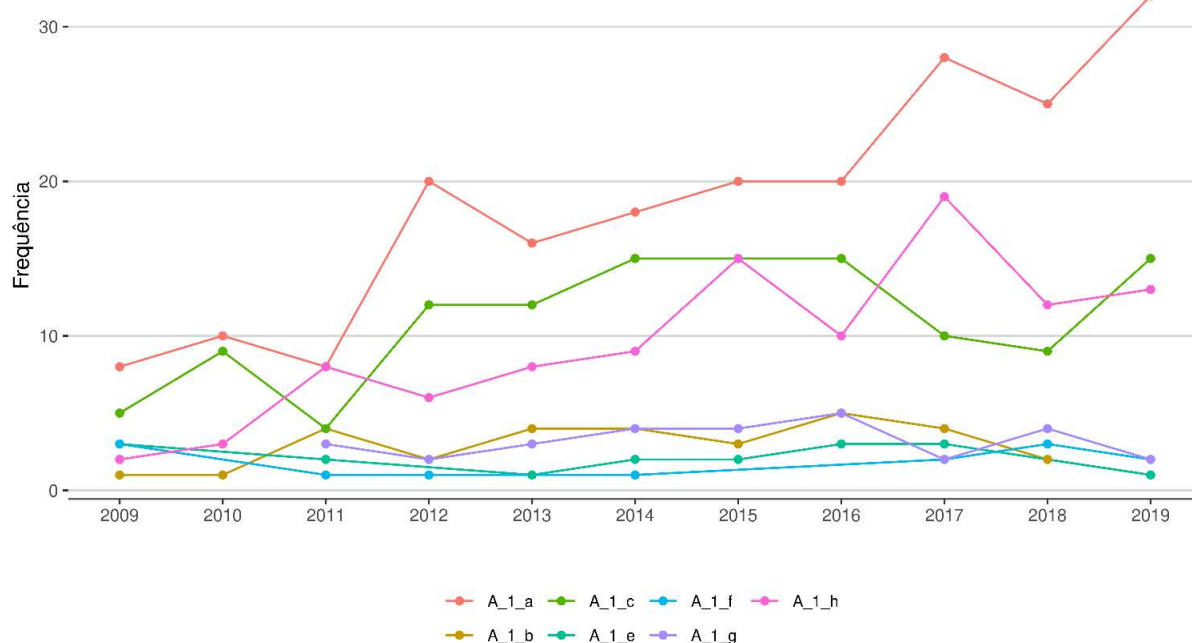
- B_3_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- B_3_b Declarações e princípios não vinculantes
- B_3_c Estruturas burocráticas internacionais
- B_3_d Resoluções do UNSC
- B_3_e Arcabouço internacional jurídico
- B_3_f Convenções/Tratados
- B_3_g Obrigações dos Estados
- B_3_h Sistema nacionais

Fonte: elaboração própria.

Os 1. Direitos Civis e Políticos são a última categoria comum entre o CDH e o CSNU nos temas mais recorrentes aos dois órgãos. Contudo, esse conteúdo aparece com a segunda maior frequência no CDH, computando mais de 18% das menções, enquanto no CSNU constitui uma fração disso, com a presença quase nove vezes menor. Esse recorte sobre o reconhecimento de direitos de viés liberal no CDH é esperado em razão da influência extensa do Pacto de Direitos Civis e Políticos (1966) e da afirmação de seus mecanismos de monitoramento (Donnelly, 2013). Entretanto, mesmo a importante adesão ideológica sobre o conjunto de direitos não reflete necessariamente uma ampliação da escolha por tratados internacionais. Com isso, esse campo também se materializa majoritariamente nas associações sem *enforcement*, mas é acompanhada de modo relevante de estruturas burocráticas internacionais e sistemas nacionais no extrato superior da vinculação. Vale pontuar que o

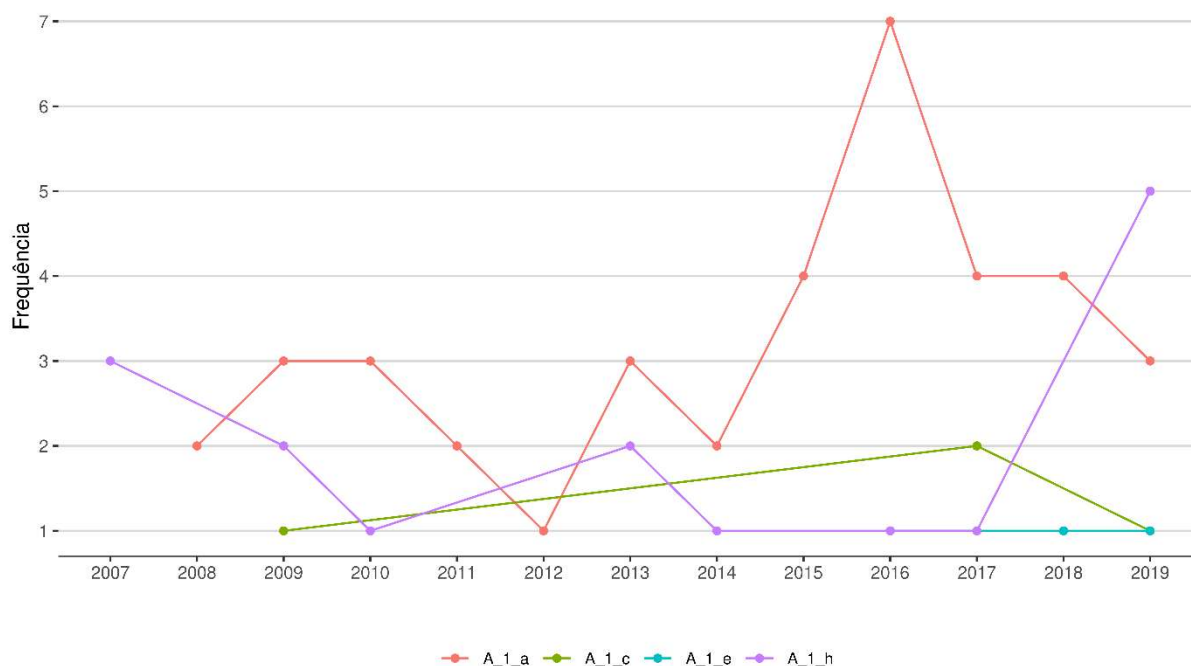
distanciamento da primeira referência das outras categorias terciárias se dá a partir de 2012 e se amplia ao longo da década; já estruturas burocráticas e sistemas nacionais passam por oscilações, a despeito de um crescimento médio relevante ao fim do período levantado. Na seara do CSNU, são muito restritas as menções a esse flanco, entretanto apresentam preferência sobre a falta de mecanismos de *enforcement* e sistemas nacionais. Essa trajetória é exposta nos gráficos 20 e 21.

Gráfico 20 – Enforcement de 1.Direitos Cíveis e Políticos no CDH



- A_1_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- A_1_b Declarações e princípios não vinculantes
- A_1_c Estruturas burocráticas internacionais
- A_1_e Arcabouço internacional jurídico
- A_1_f Convenções/Tratados
- A_1_g Obrigações dos Estados
- A_1_h Sistema nacionais

Fonte: elaboração própria.

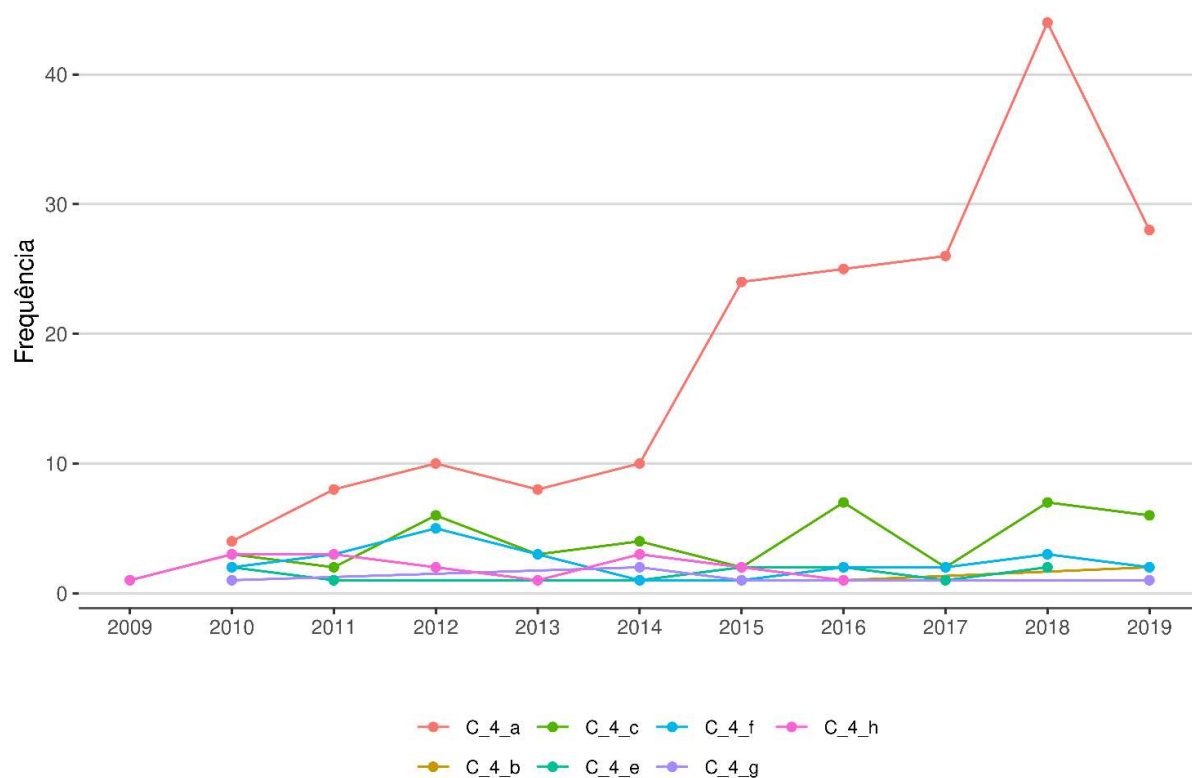
Gráfico 21 – *Enforcement* de 1. Direitos Civis e Políticos no CSNU

A_1_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
 A_1_c Estruturas burocráticas internacionais
 A_1_e Arcabouço internacional jurídico
 A_1_h Sistema nacionais

Fonte: elaboração própria.

Ao fim e ao cabo, dos principais sete conteúdos mapeados no CDH, apenas integridade física não tem maior incidência das referências sem adesão de *enforcement*. O padrão das construções sem referência a mecanismo de *enforcement* se repete sobre 4. Direitos socioeconômicos e culturais no CDH, onde essa distância se amplia a partir de 2015, com um pico expressivo dessa separação em 2018, e certo encurtamento desses patamares no ano seguinte. Das outras dimensões, apenas estruturas burocráticas internacionais apresenta algum crescimento, mas de forma recalcitrante e insustentada. Esse tema sequer figura nos 10 conteúdos mais relevantes do CSNU. Pelo lado do CSNU, a categoria temática que se apresenta sem correspondência no CDH é a integridade de agentes internacionais e defensores de direitos humanos, que ocupam 10% das menções a proteção securitária e demonstra um padrão bastante autorreferente, onde a principal vinculação é sobre resoluções do próprio Conselho entre 2007 e 2012 e as associações sem mecanismos de *enforcement* despontam somente em 2016, 2017 e 2019. Os gráficos 22 e 23 demonstram esses temas. Nesta linha, no CSNU apresenta mais robustez na natureza normativa do uso protetivo, ao mesmo tempo que é muito menos plural nos conteúdos de quem e do que deve ser protegido.

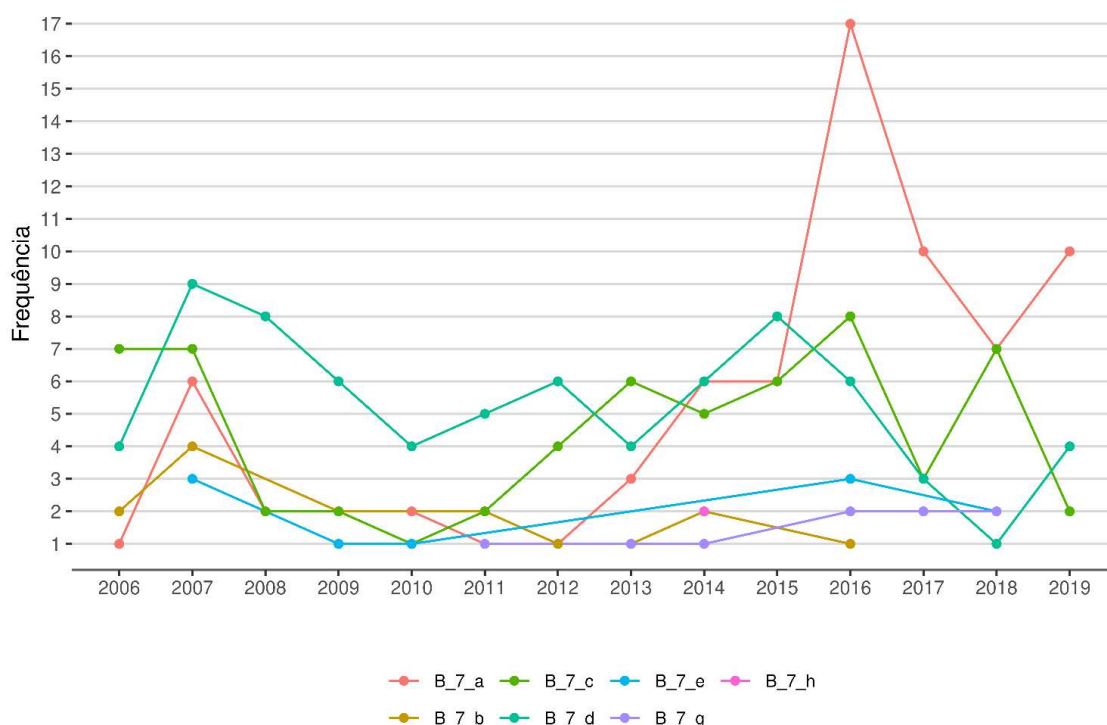
Gráfico 22 – *Enforcement* de 4. Direitos socioeconômicos e culturais no CDH



- C_4_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- C_4_b Declarações e princípios não vinculantes
- C_4_c Estruturas burocráticas internacionais
- C_4_e Arcabouço internacional jurídico
- C_4_f Convenções/Tratados
- C_4_g Obrigações dos Estados
- C_4_h Sistema nacionais

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 23 – Enforcement de 7. Integridade de agentes internacionais e defensores de direitos no CSNU



- B_7_a Sem referência a mecanismos de *enforcement*
- B_7_b Declarações e princípios não vinculantes
- B_7_c Estruturas burocráticas internacionais
- B_7_d Resoluções do UNSC
- B_7_e Arcabouço internacional jurídico
- B_7_g Obrigações dos Estados
- B_7_h Sistema nacionais

Fonte: elaboração própria.

Esse panorama apresenta um cenário divergente da hipótese da proteção como gatilho para maior robustez normativa, ao mesmo tempo que prova a maior vinculação no eixo securitário. Isto é, a leitura sobre integridade física e proteção de civis como eixo condutor do debate protetivo no sistema ONU pode ser comprovada pela alta frequência do tema tanto no CSNU, quanto no CDH, e ainda é reafirmada pelo aumento de seu volume ao longo do período observado. Também é verdade que essa é a categoria que apresenta mais robustez sobre seus instrumentos e sustenta essa posição até 2018. Contudo, reduzir o conteúdo da proteção a esta dimensão excluiria parte importante do seu uso, onde há grande fragmentação dos objetos a serem protegidos, bem como o horizonte normativo é de plasticidade e baixa vinculação. Assim, enquanto o eixo securitário forma a espinha dorsal sobre a relação com o uso da força, isso não se reproduz nos outros regimes específicos da proteção, seja no CSNU, seja no CDH.

Nessa esteira, a relação instituída sobre o enquadramento de ‘protetor’ e ‘protegido’ é muito mais ampla do que a disposta no viés de segurança e apresenta uma pluralidade relevante sobre a disposição da Organização em galvanizar esforços sobre esse vocabulário. Isso é parte, inclusive, de um aumento agregado do uso da proteção no acumulado dos 15 anos em tela, quando há crescimento da frequência da expressão, ainda que de modo não linear. É inclusive esse o movimento do segundo tema mais frequentes que é a referência genérica a direitos humanos. Essa incidência poderia ser avaliada no sentido de que a “proteção a direitos humanos” é um jargão recorrente e sem maiores desenvolvimentos analíticos no linguajar do campo, porém são duas as indicações desse padrão na busca de um regime geral de proteção: a primeira é que o tema amplo de direitos é alvo da proteção internacional de modo frequente e reiterado, conformando um tema comum nas instâncias onusianas como se esperaria em virtude da centralidade desta questão na construção da ordem liberal; a segunda é que esse uso indeterminado nos termos do conteúdo de direitos a despeito das disputas ideológicas que tomam o espaço institucional desde sua criação (Lafont, 2018; Whyte, 2019). Isto é, a consolidação da ideia de direitos humanos como parte contumaz do objeto normativo não aderiu completamente a um rol específico de direitos, ainda que tenha caminhado nas fronteiras do debate político, e serve como *topoi* da construção sobre a ação internacional e as prerrogativas das pessoas, mais do que para a afirmação de regimes próprios. Vale lembrar, no entanto, que há uma importante diferença dessa nas referências protetivas entre direitos de liberdade e direitos de bem-estar, contudo, essa divisão é para além do uso sem especificação.

Assim, a escolha pela afirmação desse conjunto amplo, genérico e sem formas relevantes de instrumentos de *enforcement* apontam para uma construção maleável e indefinida ainda que persistente na produção normativa. Com isso o ponto aqui defendido é justamente que a proteção enseja formas difusas e plásticas em proporções muito similares aos mecanismos mais robustos e definidos no campo da integridade física e proteção de civis. Do mesmo modo que no campo securitário apresenta associação à ação internacional e à construção de mecanismos operacionais, ela se apresenta na garantia de direitos humanos como um recurso de manutenção normativa, mas sem definir as formas de comprometimento para tanto. Nesta linha, reafirma-se a premissa que o valor elementar da proteção no diálogo entre sobre quem deve proteger e o que deve ser protegido é justamente a sua indefinição, criando movimento institucional, mas com capacidade de se desdobrar em flancos e formas plurais entre si.

No mais, também é possível observar que mesmo em conteúdos definidos sobre o objeto da proteção, como é o relevante caso de grupos vulneráveis, contêm baixa disposição em robustecer os mecanismos de *enforcement*, ainda que seja mais presente do que no recorte sobre

o tipo de direito. Essa forma relaciona-se a construção dos regimes internacionais de proteção (RIP), onde congregam-se os sentidos de legitimidade para proteção de um determinado grupo com o esforço institucional (Cronin, 2003), e é possibilitada justamente pela construção de mecanismos protetivos. O ponto aqui é que o esforço de salvaguardar determinadas populações faz uso do diálogo normativo entre diferentes institucionalidades e reforça essa comunicação a partir do momento que surgem os mesmos grupos vulneráveis em instâncias diferentes, com perspectivas similares sobre a ação internacional, esse padrão fica nítido no CDH com a sua disposição à menção de tratados e convenções e reverbera no CSNU por meio da instalação de burocracias especializadas especialmente para *mulherescrianças*.

Neste diapasão, a hipótese sobre a proteção como gatilho vinculante não se condiz com a realidade e conforme houve o aprofundamento da crise do multilateralismo em consonância aos anos do primeiro governo Trump (2017-2021) há a reversão dessa perspectiva com o Conselho de Segurança menos disposto a agir e menos ênfase nas formulações de obrigatoriedade dos Estados. No entanto, o que se afirma é a pluralidade do espectro protetivo em comportamentos múltiplos, sem a pretensão de consolidar uma prática específica da ação internacional, ao mesmo tempo que não cessa em tratar os temas eleitos como alvo da proteção reafirmando o diálogo normativo entre instâncias das Nações Unidas, bem como com outros instrumentos da governança global. Superada a descrição dos resultados da análise de conteúdo, o próximo capítulo se dedica ao tecerá o diálogo entre as profusões conceituais de afirmação normativa, caracterização normativa, e determinação da proteção *vis-à-vis* os resultados da documentação, com a proposta teórica da norma geral como um guia capaz de determinar sentidos desse rol múltiplo de prescrições, bem como os limites e intersecções dos *clusters* específicos.

5 COMPOSIÇÃO DO REGIME GERAL DE PROTEÇÃO HUMANA

A compreensão da existência de uma conexão entre as formas normativas de proteção, para além da análise sobre qual norma se estabeleceu no sistema internacional, ganhou fôlego na última década de pesquisa, especialmente dentro dos mecanismos de segurança (Bellamy, 2015; Dermihan, 2023; Crossley, 2020; Hehir, 2019; Jacob, 2020, 2021; Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022). Isso, pois o intercâmbio dos instrumentos normativos, seus problemas a serem resolvidos e o conjunto moral que sustenta esse processo alcançou notoriedade com a contestação incessante da R2P, mas com o concomitante aprofundamento de mecanismos possivelmente correlacionados, como a *Protection of Civilians* (PoC) (Dermihan, 2023; Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Paddon-Rhoads; Welsh, 2019; Stefan; Kenkel, 2020).

Curiosamente, esse esforço tem se concentrado na literatura sob o signo da R2P como a epítome de um processo de debate normativo derivado do humanitarismo em sua fase mais ampla dos anos 1990 (vide Chinkin; Kaldor, 2017; Orford, 2011), inclusive influenciado pela apropriação de pautas de direitos humanos pela seara da segurança (Cohen, 2012; Lafont, 2018). Esse recorte enseja a redução da proteção como um fruto necessariamente militarizado e restrito às ações intervencionistas humanitárias. Nesse sentido, a reflexão sobre a apropriação e a reformulação da ideia de proteção em um momento conexo, mas não idêntico, ao desenvolvimento de mecanismos mais concretos da ação internacional tende a esquecer sua origem central no debate de direitos humanos – que, inclusive, usa o vocabulário protetivo de modo irrefreado. Essa relação não é inédita e contempla, como já mencionado, o aspecto do envolvimento das matérias de direitos humanos no campo da segurança internacional no pós-Guerra Fria. Contudo, o olhar para o desenvolvimento securitário da proteção de forma autorreferente eclipsa justamente um grupo mais amplo de conteúdos normativos voltados e moldados pela proteção em favor da experiência malfadada da R2P. Partindo da concepção sobre uma amálgama normativa, onde os princípios da ordem convergem sob o signo dos direitos humanos, o ponto levantado aqui é buscar os sentidos construídos em uma lógica sistêmica e de debates transversais justamente possibilitados pelos corredores de informação e influência da burocracia onusiana (Ruggie, 2003).

Como apontado nos capítulos anteriores, boa parte da análise sobre o desenvolvimento normativo da proteção se desenrolou sobre a consolidação de regimes específicos – a exemplo dos regimes de refúgio, de integridade física e de proteção às crianças – implicando a fragmentação da lógica protetiva, onde esta se associa ou ao uso da força, ou a grupos vulneráveis isoladamente. Contudo, é crítico perceber a replicação de expedientes sobre o agir

protetivo entre as múltiplas expressões de regimes. Essa combinação aponta para a formação de um regime geral de proteção humana, aventado a partir de referências específicas, mas também do entendimento de uma complementariedade desses conjuntos normativos (Bellamy, 2015a; Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022). Esse é o argumento construído nesta pesquisa que lança um olhar amplo em direção à comunicação de significados entre normas, não como uma coincidência genérica de valores, ou até mesmo disfuncionalidade de repetição da produção normativa, mas sim como a formação de um grupo normativo coeso, ainda que fragmentado.

Neste sentido, esse último capítulo se dedica à busca de uma norma geral que amplia o regime de proteção para além do eixo securitário, a partir dos resultados da associação de proteção aos temas expostos no capítulo anterior. Para a síntese das implicações desse conjunto normativo, suas sobreposições, cisões, combinações e elos, a primeira seção desta parte se debruça sobre o regime de proteção securitária – nomeado apenas de regime de proteção humana em parte da literatura –, com as vicissitudes desse recorte e os debates sobre práticas¹⁰⁰ específicas de segurança. Abordar essa dimensão serve ao mapeamento da retórica protetiva sobre a lógica da violência e as obrigações derivadas do Estado e da comunidade internacional, ao mesmo tempo em que descortina as limitações de lidar com a proteção exclusivamente por essa lente.

Já a segunda seção trata da forma geral da norma de proteção, incorporando outras perspectivas como parte do *cluster*, de modo específico na composição das lógicas de direitos humanos como aglutinadoras da proteção internacional e dos elos de legitimidade produzidos pela maleabilidade da dimensão protetiva. De modo analítico, a funcionalidade de se buscar o regime geral é dividida em três: 1) a primeira permite mapear as conexões de valor entre os regimes específicos, para além da percepção mais generalista e etérea sobre a unificação da governança global, viabilizando perceber concretamente os valores, ainda que sejam amplos; 2) esse esforço abre para a segunda dimensão funcional: identificar as fronteiras dos *clusters*, com coesão e relação de significado, limitando as lógicas de ligação entre os variados instrumentos; 3) por fim, a terceira função do regime geral é diagnosticar, durante o processo de aglutinação e exclusão, possíveis antinomias em um determinado *cluster* e assim avaliar a

¹⁰⁰ A expressão “prática” foi usada neste trabalho em consonância com a perspectiva levantada por Jason Ralph e Jess Gifkins (2017) de que o debate sobre práticas deve estar associado ao seu conjunto normativo, pois, sem esse reparo, há o risco de reificação do conceito sobre as práticas definidas como padrões de ação em determinado contexto de organização (Adler; Pouliot, 2011). Ainda que esse seja um campo crítico na avaliação material da ação internacional, esse esforço não coube neste trabalho; assim, para reflexões sobre esse conceito, consultar Adler; Pouliot, 2011; Ralph; Gifkins, 2017; entre outros.

fragmentação no tratamento do “problema”¹⁰¹. Ao final desse esforço, propõe-se a utilidade conceitual do recurso da norma geral, bem como a forma atual do regime geral de proteção.

A última seção deste capítulo, por seu turno, se debruça sobre a indeterminação como prática da burocracia na construção de uma norma com seu sentido em uso em disputa e sobre os mecanismos de despolitização dos conteúdos na dinâmica de disputa sobre seus sentidos de direitos humanos. Essa observação parte da perspectiva sobre as tensões que surgem ao tentar cristalizar e envernizar um valor determinadamente político e, por consequência, esgrimado na formação da ordem internacional. Ao fim e ao cabo, situa-se a composição da norma geral de proteção na crise do multilateralismo mais recente, na qual as dimensões de legitimidade em relação ao descrédito das organizações internacionais são manejadas por atores no sistema internacional como forma de suplantar o projeto ideacional da ordem liberal. Esse cenário desvela perspectivas sobre o papel da legitimidade na condução normativa e na transformação da contestação em *backlash* sobre a seara dos direitos humanos.

5.1 O *cluster* de proteção securitária

O vínculo da proteção às práticas de segurança humana, em especial no contexto da proteção de civis (PoC), é uma marca das respostas às crises de legitimidade das intervenções humanitárias nos anos 1990 e atravessou a primeira década dos anos 2000 com forte adensamento de suas estruturas nas instituições internacionais (Carvalho; Rizzotti Lima, 2020). Essa afirmação ampliou os debates sobre a consolidação de uma norma de proteção humana em distintos expedientes da ação internacional sobre os conflitos armados e a salvaguarda de civis, mas com conexões importantes entre si (Dermihan, 2023; Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Paddon-Rhoads; Welsh, 2019). Nomeadamente, a Responsabilidade de Proteger (R2P) e a PoC ganharam espaço na formulação de *policies* e na institucionalidade acadêmica como galvanizadores da ação internacional do pós-Guerra Fria e mobilizaram as categorias de consolidação normativa a partir de suas formulações no humanitarismo (Chinkin; Kaldor, 2017). Também é verdade que parte expressiva dessa atenção foi dedicada na esteira da intervenção na Líbia, em 2011, quando o uso da linguagem sobre a proteção e a referência à

¹⁰¹ Vale pontuar que esse exercício tem interface com a lógica de complexos de regimes (Alter; Raustiala, 2018), mais adiante discutida neste capítulo. Ainda assim, a ideia aqui é avançar sobre o componente normativo de cunho ideacional, para além das sobreposições institucionais, como disposto mais tradicionalmente no campo da complexidade de regimes.

R2P teve papel crucial nos debates sobre a natureza do mandato e o ensejo da lógica protetiva no contexto da resposta do CSNU a graves violações de direitos humanos (Gholiagha, 2023).

Deste modo, a primeira e mais robusta associação feita à “proteção” na produção institucionalizada é sobre um desses expedientes e seus caminhos conexos como pedra de toque de um pretense “regime contra atrocidades”, que ainda dialogaria com eixos da prevenção ao genocídio e mesmo do alcance do Tribunal Penal Internacional (TPI) (Gholiagha, 2023; Jacob, 2019). Com isso, o arcabouço sobre violações massivas [*mass atrocities*] comporia um *cluster* normativo no qual o enfoque sobre os quatro crimes tipificados no Estatuto de Roma (genocídio, crimes contra humanidade, limpeza étnica e crimes de guerra) teria ações de prevenção e de responsabilização para além dos mecanismos domésticos ou mesmo *ad hoc* do sistema internacional. Mais do que isso, a composição desse conjunto de normas combina intervenções jurídicas e não-jurídicas¹⁰² a partir da formulação discursiva sobre as obrigações de proteção de civis no sistema internacional, viabilizando a estrutura judicial do TPI como um mecanismo de resposta a crises de violência massiva (Fehl, 2023).

É importante notar que essa associação não é direta, no sentido de que os instrumentos institucionais criados nos últimos 25 anos sejam centralizados, e tampouco despropositada no que tange aos vínculos prospectados por analistas e *practitioners*. Isto é, ainda que o desenrolar organizacional do TPI, da R2P-PoC e da prevenção de genocídios tenha caminhado por corredores e táticas de consolidação bastante diversas, há sim uma conexão normativa entre esses instrumentos que se refere ao momento de instalação dessas iniciativas no começo do século XXI (Thakur; Weiss, 2009), bem como sua referência ao *core* normativo da proteção aqui argumentado. As experiências traumáticas dos anos 1990 que demonstraram as limitações das Nações Unidas foram seguidas, na virada do século, da afirmação de eixos que corresponderiam ao ciclo de respostas às violações massivas: em uma frente a prevenção ao genocídio e ainda mais amplamente à noção de atrocidades em massa (Jacob, 2019); em um segundo momento, a criação de respostas à escalada da violência na lógica de responsabilidades compartilhadas produzida pela R2P (Orford, 2011; Seaman, 2014); e então, o quadro de responsabilização e combate à impunidade dos perpetradores na esteira da instalação do TPI (Teles, 2014). Todas essas dimensões são conectadas pelas definições do Estatuto de Roma, circunscrevendo o cenário em que esses instrumentos deveriam ser postos em marcha (Jacob, 2019). Esse conglomerado foi publicado na versão final da Declaração Mundial de 2005 nesses termos, referenciando a coesão entre essas dinâmicas (Thakur; Weiss, 2009).

¹⁰² Caroline Fehl (2023) usa essa distinção para falar da composição do regime com a ação do TPI.

Desta feita, o regime contra atrocidades seria composto de comportamentos¹⁰³ tanto de prevenção quanto de resposta, fundamentalmente ligados ao conteúdo normativo de que os quatro crimes elencados são prioridades do campo de proteção de direitos humanos e devem ser interseccionados com os mecanismos de segurança internacional. Isso, porque, ainda que seja costumeiro observar violações massivas em conflitos armados ou em contextos de violência aberta, a produção de massacres pode ser viabilizada em cenários de violência latente, ampliando o alcance dos instrumentos de prevenção para além de suas formas militarizadas, franqueadas às tipologias penais já descritas (Jacob, 2019). Com isso, o regime contra atrocidades se sustenta pelos elos de legitimação e justificação entre normas de proteção e normas de responsabilização [*prosecution*] manifestas nos instrumentos referidos (Fehl, 2023).

No primeiro eixo, os mecanismos de prevenção estariam majoritariamente associados às medidas de estabilidade social e contenção da escalada da violência. É preciso frisar que parte da literatura sobre R2P reconhece essa prescrição dos primeiros dois pilares do princípio na moldura publicada por Ban Ki-Moon em 2009 (Jacob, 2019). A roupagem dos três pilares serviria como um guia operacionalizador da R2P para além da axiologia aprovada em 2005 e separou diferentes modos de ação nos campos de responsabilidade estatal, assistência internacional à construção de capacidade e resposta internacional decisiva, respectivamente. Neste sentido, os três pilares foram interpretados por parte da produção bibliográfica como expressões da R2P que poderiam ser afirmadas e contestadas separadamente, ensejando a publicação de percepções sobre a consolidação do instrumento nos dois primeiros campos, e a franca contestação do terceiro por conter a disrupção da soberania territorial como consequência imediata¹⁰⁴ (Bellamy, 2015b; Weiss, 2011).

O elemento da prevenção implicaria estruturas de mecanismos de “aviso premente” [*early warning*], construção de capacidades estatais e promoção de direitos humanos (Jacob, 2019). Neste sentido, o uso da lógica da R2P como mecanismo de prevenção a atrocidades está fundamentalmente atrelada à ação do CSNU no campo dos direitos humanos, que, apesar de compor um lastro expressivo desde a inflexão dos anos 1990, ainda sofre contestação sobre seus limites, em especial de Rússia e China (Jarvis, 2023). Essas seriam práticas de implementação da R2P para além de seu conteúdo prescritivo mais geral e, *a priori*, seriam capazes de operacionalizar os princípios da R2P para além da intervenção armada. Contudo, esses instrumentos tampouco têm desenhos nítidos e pouco dizem sobre a capacidade de

¹⁰³ Constituindo “franjas do *cluster*” normativo, conforme a proposta teórica deste trabalho.

¹⁰⁴ Esse é um debate extenso na bibliografia sobre R2P. Algumas das referências centradas nessa perspectiva específica são Basaran, 2014; Bellamy, 2015a; Hehir, 2019; Seaman, 2014.

inovação do expediente nos dois primeiros pilares. Isso, pois, como apontado, essas práticas estão conectadas às perspectivas de violações de direitos humanos como ameaça à paz e à segurança internacional, onde inclusive se originou a proposta da R2P (Jarvis, 2023), não produzindo ganho específico nesse sentido.

Portanto, a fragmentação entre os três pilares é inócua. A única inovação relevante que a R2P engendrou na sua formação foi justamente a adesão à ruptura da soberania estatal, ou, em outros termos, a disposição ao uso da força como recurso necessário para a resposta às violações de direitos humanos. E esse elemento tampouco era inédito, uma vez que deriva diretamente da moldura noventista das intervenções humanitárias (Rizzotti Lima, 2020). O que a adesão a essa cisão revela é a capacidade de tornar o vocabulário intervencionista maleável e forjado em uma teleologia moral sobre o papel da comunidade internacional em agir no contexto de atrocidades (Kennedy, 2004; Orford, 2003, 2011). As versões sobre uma R2P possível sem o terceiro pilar ignoram a condição necessária de seu componente para que o expediente tenha relevância na institucionalidade internacional, tentando moldá-la como um banco de duas pernas, uma vez que sua existência concreta só seria possível a partir da execução dos três elementos ao mesmo tempo (Hehir, 2019). Na esteira desse processo, a R2P tornou-se flexível o suficiente para ser mecanismo de prevenção, protetora de direitos humanos e recurso militar, sem que de fato tenha executado satisfatoriamente essas funções. Pelo contrário: seu uso na intervenção na Líbia, em 2011, provou-se questionável na condução da estabilização e foi alvo de críticas severas por potências não ocidentais (Carvalho; Rizzotti Lima, 2020; Dermihan, 2023; Jarvis, 2023).

Assim, as limitações da R2P produziram um entrave na consolidação de um regime de proteção humana centrado no próprio princípio. Ao mesmo tempo em que as dinâmicas de intervenção sofreram de contestação demeritória na última década, sua construção turva de sentidos possibilita um uso plástico e com capacidade de mobilizar a moral da proteção. Sua fórmula semântica cabe tanto na referência às violações massivas enquanto o combate às atrocidades como uma herança da prevenção ao genocídio iniciada no pós-Segunda Guerra, quanto nas perspectivas futuras de reversão da destruição ambiental, como na expressão de Guterres referenciada no início deste trabalho. Esse movimento demonstra que, a despeito da continuidade dos mecanismos securitários no contexto da R2P, sua invocação abriu um significativo espaço discursivo sobre a proteção em que justamente a imperatividade protetiva foi capaz de ser pleiteada, a partir desse ambiente definido como: “o espaço em que discursos específicos tomam lugar para viabilizar determinadas ações.” (Gholiagha, 2023, p. 87, tradução

nossa¹⁰⁵). É nesse campo que normas, atores e discursos são testados e é este o espaço que, no caso da proteção, foi alargado pelas aspirações embutidas na R2P (Gholiagha, 2023).

É importante salientar, então, que, apesar desse vazio substantivo que o manejo da R2P produziu nos últimos 20 anos, o princípio foi capaz de transformar perspectivas sobre a condução internacional em contextos de cometimento de atrocidades em massa (Hehir, 2019). Entretanto, o sentimento de inovação e progresso referenciado à R2P não se sustenta em uma análise mais detida dos fatos, na qual a Responsabilidade de Proteger não é o início da narrativa protetiva, nem o fim. A R2P, embora detenha efeito retórico, é uma franja do *cluster* de proteção humana, não seu centro. Mesmo antes da sua inauguração como proposta pelo relatório da ICISS em 2001, a forma da proteção de civis já estava instalada no vocabulário onusiano pelo menos desde 1999, quando da publicação do primeiro mandato explícito sobre PoC pelo CSNU (Hultman, 2013). Ainda que ambos os expedientes tenham intersecções importantes e derivem da norma geral de proteção, eles apresentam divergências; em especial, em fases de controvérsia sobre o uso da força, como foi a experiência na Líbia (Hunt, 2019; Paddon-Rhoads; Welsh, 2019).

Assim, a PoC se consolidou via missões de *peacekeeping* na forma de mandatos da salvaguarda da população civil como preocupação fundamental da legitimidade da ação internacional, em especial do Conselho de Segurança, sobre seu papel em conflitos armados (Hultman, 2013). Sua constituição partiu de elementos pretensamente táticos, que se associaram às chamadas “operações de paz robustas” como razão de ser dos contingentes internacionais em contextos de beligerância, mas essencialmente exercidos como um dos recursos à disposição do ferramental institucional em campo (Hunt, 2019). Com isso, a PoC congrega uma reinterpretação dos princípios de imparcialidade, consentimento e não uso da força das primeiras gerações de *peacekeeping*, apontando para a disposição dos recursos militares e de engajamento nos conflitos abertos (Kenkel, 2013; Paddon-Rhoads; Welsh, 2019)¹⁰⁶. Deste modo, a PoC é a materialização da norma de proteção em estruturas mais específicas do operacional das Nações Unidas, onde o escrutínio principiológico é menor, ou ao menos chama menos atenção no debate moralizante sobre o agir internacional (Rizzotti; Fuccille, 2022).

Desta feita, a imagem da R2P e da PoC como primas (Paddon-Rhoads; Welsh, 2019) se confirma na realidade ao se olhar não para a estruturação da prática isoladamente, mas para a

¹⁰⁵ Do original: ‘*as spaces in which specific discourses take place that enable certain actions*’.

¹⁰⁶ A construção dessa alternativa como resposta à crise de legitimidade aberta com as experiências dos anos 1990, nomeadamente Ruanda (1994), Srebrenica (1995) e Kosovo (1999), foi explorada na dissertação desta autora.

conexão a partir de um problema-valor (*core* da norma) que se desdobra em comportamentos variados no *cluster* normativo. É por este motivo, portanto, que faz sentido debelar a natureza inovadora da R2P, e ainda assim reconhecer seu efeito na afirmação da norma de proteção internacional (Staunton; Glanville, 2022). Não apenas a R2P é uma reedição bastante imediata da moldura de Uma Agenda para Paz (Rizzotti Lima, 2020), como dialoga com princípios seculares sobre os deveres do Estado no que tange à leitura sobre a soberania territorial, e mesmo às normas de intervenção produzidas ao longo do século XX, como o caso do direito de ingerência [*droit d'ingérence*] (Staunton; Glanville, 2022).

Com esse panorama em tela, o que viabiliza a conexão dos elementos intervencionistas sob o guarda-chuva da proteção humana é sua contiguidade entre normas específicas e práticas distribuídas na lógica de responsabilidades estatais e respostas internacionais sobre a garantia de direitos. Esse é o caso elementar entre R2P e PoC, mas também há uma interconexão extensa com a agenda de mulheres, refugiados e crianças tanto sob a égide axiológica engendrada nesses grupos normativos (Staunton; Glanville, 2022); quanto demonstram o uso recorrente do vocabulário da proteção nas resoluções do CSNU e do CDH, como apresentado no capítulo anterior deste trabalho.

É importante notar que o elo entre as normas específicas nesse *cluster* sobre proteção humana securitária é majoritariamente identificado pela condução de práticas implementadas no contexto das operações de paz¹⁰⁷, a exemplo da PoC, e que então foram reafirmadas pelo adensamento institucional e burocrático na criação de grupos focais, reiterações normativas, departamentos e manuais de operacionalização (Staunton; Glanville, 2022; Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022). Nesta lógica, Adrian Gallagher, Blake Lawrinson e Charles Hunt (2022) resgatam os conceitos de *norm clusters* justamente para identificar a estrutura interna da R2P, da PoC e do contraterrorismo e assim avaliar a formação de um regime de proteção humana – de viés securitário. Vale já adiantar que há divergência da posição defendida neste trabalho sobre a inclusão do contraterrorismo, não por sua natureza, como vacinado pelos autores da referida proposta, mas sim em razão da ideia de contiguidade do conjunto normativo. Propõe-se aqui que a sobreposição entre as normas específicas do conjunto não é suficiente para uma identificação coesa do *cluster* (atribuir similaridade a partir de seu desenvolvimento no contexto dos anos 2000). É necessário que haja desdobramentos conexos, no sentido do conjunto normativo expressar instrumentos distintos – e eventualmente sobrepostos – que

¹⁰⁷ Esse ponto está em consonância com o alerta de Ralph e Gifkins (2017) sobre o risco de se reificar a prática ao observá-la separadamente da norma.

multipliquem o sentido constituído no problema-valor, e desemboquem na execução dos comportamentos dos mais diversos tipos. Assim, a proteção não é exclusiva do campo securitário, preconizando intervenção armada *a priori*, mas é um elo entre mecanismos internacionais de reconhecimento de direitos e a sua materialização, francamente presente no escopo da segurança internacional, por seu imbricamento com a noção de ‘proteção de direitos humanos’ como função da institucionalidade internacional.

Parte importante dessa confluência acontece pela perspectiva do Estado como agente protetor, composta pela noção de responsável pela segurança e, portanto, de que aqueles que não o fazem, ou que perdem o monopólio sobre o uso da força, devem ser interditados e tutelados no contexto da comunidade internacional (Puggioni, 2016; Weber, 1992). A questão se desvela sobre a composição de quem deve agir e quais são as situações que ensejam a proteção, isso porque a salvaguarda de civis em conflitos armados não dialoga com perspectivas de vulnerabilidade ampliada; mas sim de proibição de sua integração como alvo da violência, em linha com a herança do Direito Humanitário (Chinkin; Kaldor, 2017; Kennedy, 2004). Deste modo, a própria figura do protetor é deslocada para a comunidade internacional como um substituto para o controle da violência, que serviria de esteio para evitar a fragmentação da autoridade (Barnett *et al.*, 2007; Call, 2008; Kennedy, 2004; Orford, 2003, 2011). A questão é que reduzir a função protetora do Estado, inclusive sobre a garantia de direitos de integridade física, ao controle do uso da força produz cisão nas lógicas de “proteção de” [*protection from*] e “proteção para” [*protection towards*] sobre os limites de um Estado que age para garantir sua comunidade política ou que controla seu aparato repressivo (Puggioni, 2016). Nem sequer a produção documental das Nações Unidas faz essa redução, mesmo tendo o eixo securitário adensado, já que parte expressiva do uso do léxico protetivo tem um sentido de reconhecimento de direitos e se lastreia na reafirmação dos aparatos estatais, chamados neste trabalho de “sistemas nacionais”. Esse padrão pode ser observado na referência genérica a direitos humanos, a crianças e mulheres como grupos vulneráveis, a direitos civis e políticos, a direitos socioeconômicos e até mesmo aos temas de integridade física, vide o capítulo anterior.

Prescindir do eixo securitário como forma elementar da ação protetiva não implica que o regime geral de proteção é plenamente executado ou mesmo consolidado na atual crise do multilateralismo, nem sequer pretende-se asseverar que a proteção exclui o uso da força. O ponto aqui é que a criação de fronteiras no *cluster* da proteção é feita via a dimensionalidade/complementariedade a partir de **valores conexos**, e não por sua repetição, que se manifesta nas franjas do conjunto (podendo ser expressa por seus comportamentos). Assim, o contraterrorismo poderia ser incluído no *cluster* geral de proteção humana quando

argumenta-se sobre o direito de salvaguarda civil em relação à ameaça física e sobre uma obrigação dos Estados e da comunidade internacional, e não porque reitera os instrumentos de proteção dentro da operação de paz. Gallagher, Lawrinson e Hunt (2022) identificam o conjunto de valores aproximado do contraterrorismo como proteção da violência a civis, no entanto a que é mais significativa é a conexão de proteção como obrigatoriedade do Estado e da comunidade internacional em debelar eventuais atentados, à luz da promessa de integridade física e do dever moral em cumpri-la. O limite do contraterrorismo está nesse reconhecimento de direitos, justamente porque não é toda e qualquer função estatal que é referenciada nesta lógica, inclusive quando se trata de segurança. A atuação na segurança pública, por exemplo, não incorpora essa prerrogativa, ainda que parta do conjunto de funções da garantia da ordem e da liberdade cidadã, isso pois o cerne da ação está em controlar o desviante social (o “criminoso” ou “terrorista”) para manutenção do controle social, mas não em empenhar sua execução nos limites do conjunto de valores escolhidos pela comunidade em questão. É esse o enquadramento do contraterrorismo: o elemento moral é voltado para o desviante, não para a obrigação estatal.

Ainda que aqui não se incorpore a posição de incluir o contraterrorismo no *cluster* da proteção, essa tentativa tem capacidade explicativa relevante para a definição do conjunto normativo. O enfoque sobre o problema-valor, tendo a baliza normativa na conexão moral, reitera a definição da norma neste binômio, e a imperatividade dessa embocadura para a análise normativa. Inclusive, isto ocorre porque focar outros elementos — como a busca pelo cumprimento imperativo em função da obrigação moral — implicaria atestar que toda norma é cumprida e os desviantes são exceção à regra clara, incorporada, constituída e demandada dos atores (Jurkovich, 2019). Como destacado no capítulo 2, essa percepção oblitera tanto a disputa política pelo reconhecimento da norma — podendo diferenciá-la, por exemplo, de sua formalização jurídica —, quanto a questão da eficácia, que justamente compreende que a falta de cumprimento não desabona a norma, desde que ela seja incorporada no sentido de regulação das relações sociais. Não apenas, preconizar o apuramento conceitual da norma sob a ótica do binômio problema-valor permite dar protagonismo à contestação como o elemento constitutivo do processo normativo.

Assim, o *core* normativo não está no centro do *cluster* — distintamente do preconizado por Stefan e Kenkel (2020) —, mas sim na norma geral¹⁰⁸, onde se encontra o problema definido

¹⁰⁸ A posição de norma geral é a composição entre problema-valor de onde a partir de então deriva um amplo conjunto de normas específicas e comportamentos, compondo o panorama todo de um ‘regime geral’. A seção seguinte se dedica a explorar essa estrutura proposta.

em sua extensão mais ampla e o valor denota a programática moral sobre a questão. Ao mesmo tempo, os *clusters* são compostos por normas específicas e as franjas são constituídas por prescrições específicas, que podem incluir os comportamentos onde a variação é potencializada e se abrem os vetores de contestação de modo direto. É o caso da PoC e da R2P dentro do *cluster* da proteção securitária¹⁰⁹. Isto é, a relação entre práticas diversas que circulam ora como baluartes da inovação (R2P), ora como expressões táticas, que a princípio não sofreriam contestação substantiva (PoC), se desenrola em um processo de legitimação da relação entre problema-valor, mais do que das especificidades a serem postas em marcha, que variam no tempo, no espaço, na vinculação normativa e na permanência do seu uso no vocabulário institucional. O que sustenta a relevância desses expedientes no arcabouço da ação internacional não é, portanto, o detalhamento pretensamente técnico de como implementar o regime contra atrocidades, mas sim a permanência da ideia composta entre o problema da violação massiva de direitos e o valor de que a comunidade internacional deve agir nesse cenário; com determinações ligadas por movimentos de justificação que conectam normas específicas por entre o eixo geral da proteção (Fehl, 2023).

É possível perceber essa dinâmica, inclusive, na capacidade de instalação desses expedientes em um conjunto anterior e concomitante de normas protetivas (Staunton; Glanville, 2022), que herdaram um sentido teleológico do robusto conjunto normativo do Direito Humanitário como elemento validatório (Lie, 2012). A ideia de uma norma geral no centro do regime ampliado, portanto, preconiza olhar para a confluência do valor da proteção, atravessando diferentes eixos específicos, a partir da noção de que este é o elo entre a profusão da ação internacional, em especial no sistema ONU. Deste modo, é possível proteger em diferentes frentes civis, mulheres, refugiados, desde que enquadrados como vulneráveis e que se informe esse ímpeto sobre a salvaguarda de direitos¹¹⁰.

Não obstante, é imperioso perceber que essa afirmação passa por um processo de espraiamento institucional que testa seus limites e suas frentes, como apontado no capítulo anterior. Assim, a presença – ou a falta – da referência a esses instrumentos é especialmente ligada à multiplicidade de formas de *enforcement/compliance* em diferentes *loci* institucionais, reafirmando determinada leitura sobre a norma específica via a incorporação de contestação no

¹⁰⁹ Esta posição se opõe às tentativas de colocar a R2P no centro do regime de proteção, indicando-a como a aglutinação das lógicas anteriores, sendo, assim, a forma geral do regime de atrocidades (vide Orchard, 2020).

¹¹⁰ Esse é mais um motivo que exclui o contraterrorismo da lógica da proteção, uma vez que sua vinculação não é apenas a ação ostensiva, mas a sustentação do regime a partir do valor moral de garantir a integridade das pessoas.

debate das associações sobre robustez normativa e seu conteúdo particular propriamente. É exatamente esse o movimento observado sobre o eixo de integridade física e PoC tanto no CDH, quanto no CSNU. Com isso, o regime específico de viés securitário dentro do *cluster* geral de proteção humana abarca formas distintas de se afirmar a robustez normativa, em que há todas as nuances no espectro de vinculação formal, com franca aposta em associações sem referência textual à obrigatoriedade. Não apenas, no CSNU, onde o *enforcement* pode se apresentar pela natureza das resoluções emitidas pelo órgão, a escolha foi por adensar a referência às estruturas enviadas pelo próprio Conselho no nível dos mandatos emitidos para as operações de paz. Isto é, ainda que a prática das missões tenha se robustecido no uso da força, inclusive com a ampliação dos recursos de “estabilização” (Oliveira, 2020), esse adensamento não foi ligado ao espaço discursivo da proteção, incorporando a contestação sobre a natureza eminentemente imperativa e militar que propunha a R2P. Ao final da segunda década do século XXI, até mesmo a referência aos tratados sobre desaparecimentos forçados no contexto do CDH, canônica na afirmação de direitos de integridade, decaiu e é sobreposta por formas mais flexíveis e sem vinculação.

Vale pontuar que esse afrouxamento formal não equivale ao abandono da norma, mas seu inverso: o uso da proteção, inclusive no flanco sobre integridade física, foi aumentado e assim sustentou um importante espaço discursivo para a contestação do que a expressão significa. Com a queda desse recurso na esteira da frustração sobre a Líbia e do entrave na Síria (Dermiham, 2023), o discurso foi transformado para acomodar a discordância sobre o uso da força, enterrando quaisquer prospecções sobre a sobrevivência da R2P¹¹¹, mas sem esfacelar a noção mais genérica da proteção. Não é à toa que as menções se tornaram mais generalistas com o aprofundamento da crise do multilateralismo, uma vez que a resposta mais imediata de atores como Rússia e China foi justamente de rechaçar o funil da R2P¹¹². Esse movimento abriu espaço para a inclusão de outras perspectivas, inclusive na lógica de se associar a proteção ao nível mais operacional da ação internacional, ampliando a aposta na PoC.

Neste sentido, o espaço discursivo é primordialmente construído por embates sobre a legitimidade do binômio problema-valor, isto é, sobre qual é a forma aceita na resposta às crises enquadradas como problema. No atual estágio, reafirma-se a ideia de proteção como razão da

¹¹¹ Para uma posição oposta sobre a sobrevivência da R2P, consultar Weiss, 2011 e Bellamy, 2015b.

¹¹² Vale notar que a Rússia é uma profícua contestadora da perspectiva liberal imbricada na R2P e foi notória em desenvolver argumentos centrados na responsabilidade de salvaguardar seus nacionais como parte da justificativa para seu expansionismo mais recente. Esse foi o caso na Geórgia (2008) e na Ucrânia (2014 e 2022). Para o debate sobre a retórica russa sobre proteção consultar Kuhrt, 2015; Ziegler, 2016.

ordem liberal, mas se questiona o comportamento mais grandiloquente desse *cluster*. Essa imagem tem como eixo estruturador uma contestação oposta à experiência dos anos 1990: enquanto a resposta aos fracassos noventistas engendraram a produção de expedientes mais ousados, robustecendo a perspectiva protetiva por meio de mais uso da força; o momento atual, diante dos limites encontrados nos anos 2010, é de descrédito em relação à capacidade das Nações Unidas em formular soluções objetivas aos novos conflitos armados. Isso ocorre porque o resultado mais imediato dessa contestação sobre o regime de proteção securitária é a percepção de paralisia institucional – a exemplo do travamento de resoluções sobre a Síria – e da consequente inconsistência desse regime (Crossley, 2020), não com ceticismo sobre um novo fracasso onusiano, mas canalizando o choque sobre os efeitos de um desmonte dessa complexa arquitetura do século XX.

Deste modo, já é possível se atestar uma contestação reativa (Wiener, 2018) à narrativa em nível moral – e político – sobre a proteção, onde se demonstraria o sentido da formulação da ordem liberal. Ao mesmo tempo, a face supostamente tecnocrática e operativa ganha fôlego na preconização do agir internacional. Como já foi ressaltado, esse movimento aponta para um cenário de maior reticência e mesmo dissonância sobre quais são as funções dos instrumentos internacionais sobre violações massivas, uma vez que a legitimidade como prática tem sido puxada para sentidos antagônicos nos vetores de moralidade, legalidade e constitucionalidade (Clark, 2005); bem como não tem produzido dividendos na adesão aos seus mecanismos, nem mesmo responsividade entre os atores envolvidos no processo de contestação (Imerman, 2017). Resta nítido que as trajetórias de afirmação normativa não são lineares, tampouco coesas, no que tange a formulação de práticas e a capacidade de incorporar contestações positivas. Esse é um processo sofisticado e dependente de sua moldura institucional tanto quanto do contexto ideacional em que está envolvido.

Assim, o *cluster* de proteção securitária tem em seu centro a norma agir para proteger e os comportamentos incluem R2P, PoC, estabilização, bem como está ligado às normas de responsabilização sob à égide do chamado “regime contra atrocidades”. Esse recorte específico é a espinha dorsal de um possível regime geral de proteção humana, uma vez que produziu desenvolvimentos conceituais, normativos e institucionais de grande monta, assim como mobilizou sentidos políticos sobre a própria governança global nas transformações de ordem internacional desde o fim da Guerra Fria. Boa parte desse sucesso deve-se à generalidade sobre civis no contexto de conflitos armados como uma afirmação secular no conjunto jurídico internacional que foi capaz de absorver a plasticidade discursiva ora sobre a moralidade da ação estatal, ora sobre o sentido condutor dos direitos humanos (Kennedy, 2004). O risco elementar

de realizar a associação imediata entre esse conjunto e a proteção como um todo é privilegiar o uso da força como a saída para a salvaguarda de direitos amplos e de grupos vulneráveis, onde a única resposta possível da comunidade internacional é a via militar. Essa escolha não é apenas um contrassenso lógico quando o horizonte buscado é a proteção de direitos humanos (Benhabib, 2008), mas é um artifício que tende a desembocar na amplitude das violações, com baixíssimo escrutínio público, já que está incorporada nesse espaço pretensamente operacional¹¹³, produzindo primariamente desigualdade na relação protetor-protégido (Cohn, 2014).

Neste sentido, ainda que seja compreensível a visibilidade que o regime securitário ganhe, como frisado repetidamente neste trabalho, a unidimensionalidade dessa perspectiva desvia das perguntas sobre o que é proteção e a quem ela é devida e das implicações políticas desse uso para além da relação tutelada que os mecanismos de uso da força exercem. É por esta razão que a próxima seção se dedica ao que está sendo aqui chamado de norma geral da proteção internacional, a fim de mapear as relações desse regime na sua formulação mais ampla.

5.2 O regime geral de proteção: norma geral e complexidade do sistema internacional

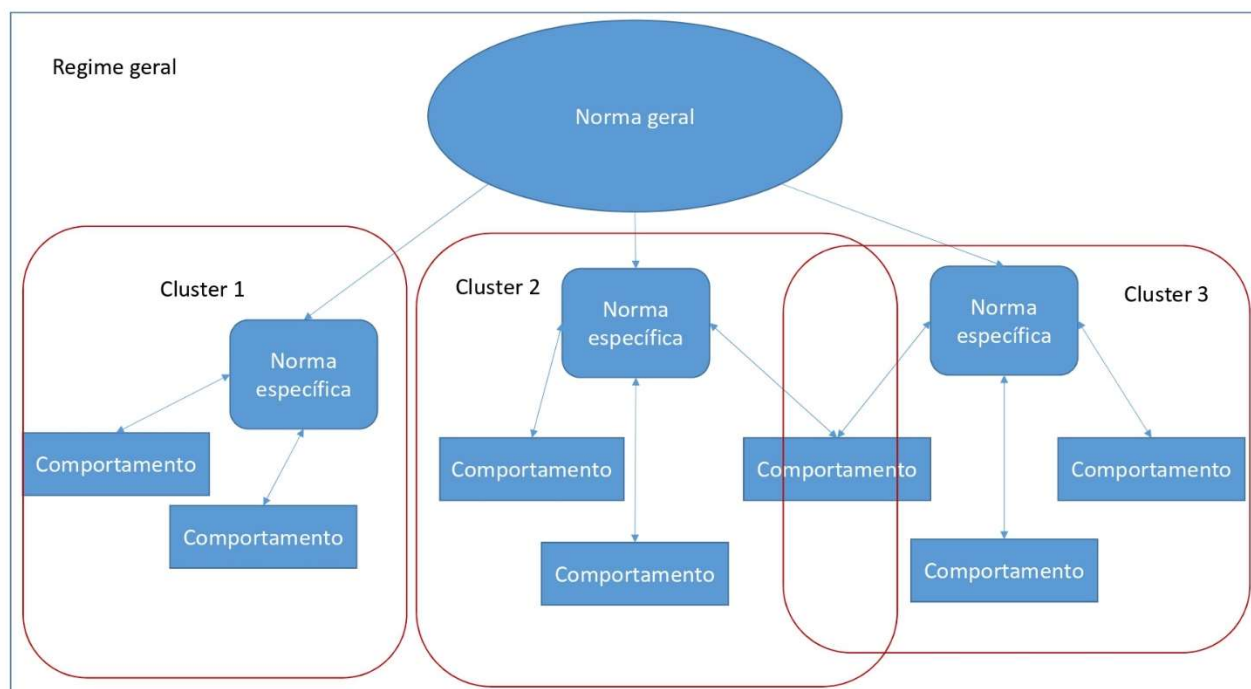
Ainda que a dimensão securitária da proteção ganhe atenção e tenha o debate sobre os limites de seu *cluster* bastante avançados na última década (vide Bellamy, 2015; Crossley, 2020; Derminah, 2023; Jacob, 2020, 2021; Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022), o olhar sobre qual é a norma de proteção esbarra na relação entre o *core* normativo e o comportamento preconizado nas práticas concretizadas, neste caso, pelas operações de paz, como disposto na última seção. Vale retomar que, na elucidação sobre a constituição normativa, a perspectiva de *cluster* tem ganhos conceituais e metodológicos importantes no processo analítico sobre a norma e sobre sua difusão (Winston, 2017), já debatidos no primeiro capítulo deste trabalho. Deste modo, o *cluster* como unidade analítica revela justamente o processo de conexão ou fragmentação pelo qual as normas passam a partir dos corredores de contestação, desvelando inclusive os componentes mais estáveis e mais flexíveis da composição do conjunto normativo (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Winston, 2017).

¹¹³ Não faltam denúncias sobre contingentes armados que cometeram atrocidades em nome da estabilização de determinado conflito. As acusações de violência sexual por *peacekeepers*, incluem denúncias sobre soldados brasileiros na MINUSTAH que teriam violado mulheres. A resposta das Nações Unidas para esses eventos parte da perspectiva de que esses perpetradores seriam ‘maçãs podres’ em uma cesta bem-intencionada (Toledo, Braga, 2020; Paiva, 2017).

A limitação iminente de se estacionar nessa definição é, como já pontuado, considerar o comportamento cerne da norma e organizar esses vínculos a partir das franjas do *cluster* e não da derivação sobre seu problema-valor. É exatamente esse o caminho traçado pela perspectiva de que um regime de proteção humana se restringiria às práticas do humanitarismo ou mesmo que a R2P teria alguma centralidade nesse subconjunto (Bellamy, 2015a; Crossley, 2020; Orchard, 2020). Esse recurso precisa ser superado quando a preocupação analítica é justamente a difusão ideacional da norma, uma vez que é esse o *core* que estrutura tanto o enquadramento do problema, quanto o valor associado à sua resposta. O caso da proteção é emblemático da restrição que se cria ao olhar para as conexões sobre a prática, onde perceber exclusivamente sua modelação sobre o uso da força exclui quase a metade do seu léxico na institucionalidade das Nações Unidas. Assim, a proposta levada a cabo aqui é ultrapassar o nível normativo do *cluster*, como elucidador da relação valorativa da norma, e buscar os elos produzidos no extrato de uma “norma geral”, que tem o potencial de desvelar a dinâmica entre problema-valor para além de comportamentos específicos.

De modo bastante direto, propõe-se uma tipologia geral sobre os conjuntos normativos que congregue as perspectivas amplas com fluidez semântica, onde os sentidos em uso (Wiener, 2009) sejam disputados e sedimentados no eixo ideacional, e, assim, que seja capaz de avaliar os subconjuntos temáticos produzidos na forma de *norm clusters* que podem desembocar em práticas como o nível mais material dessa dinâmica. Seria essa a estrutura de um “regime geral”, onde a “norma geral” é o centro gravitacional do *core* normativo [problema geral-valor geral], que delimita as fronteiras sobre os *clusters* – organizados como problema específico-valor específico –, que vão preconizar comportamentos [franjas] variados e eventualmente sobrepostos entre si. O diagrama a seguir faz a representação gráfica dessa estrutura.

Figura 1 - Diagrama de norma e regime geral



Fonte: elaboração própria

A questão sobre o que distingue a norma geral de uma norma específica é justamente a capacidade de se perceber sentidos mais amplos na relação entre conjuntos normativos, uma vez que a composição dessas prescrições tem o condão de canalizar uma direção ontológica da ordem internacional. Isso é, enquanto as normas específicas podem ser identificadas como “conjuntos temáticos” (como imigração e apatridia; crianças; mulheres; proteção ambiental; entre tantos outros), a norma geral contempla o conteúdo teleológico para o qual os *clusters* se direcionam (proteção de direitos humanos). Com isso, o recorte sob a proliferação de uma norma geral informa sobre a dimensionalidade dos regimes gerais. Essa relação viabiliza, inclusive, a análise sobre a qualidade do processo normativo quanto ao seu conteúdo: só é possível perceber, por exemplo, o tipo de contestação como produtiva ou reativa (Wiener, 2018), porque os sentidos mobilizados no movimento contestatório somam ou subtraem de determinado flanco axiomático. Nesta linha, a inclusão de conjuntos temáticos sob o guarda-chuva de uma norma geral diz sobre a extensão material do valor conexo a determinado problema, adensando a relação sobre quem e o que pode ser tratado por aquela ação internacional.

Essa composição é ligeiramente distinta da preconizada por Wiener (2018) nos seus três tipos de normas contidos nas estruturas normativas que se apresentam diretamente associadas também ao tipo de contestação que os atores performam:

Embora os conflitos sobre normas existentes sejam mais provavelmente sobre normas fundamentais (normas do tipo 1) devido ao seu amplo alcance moral e, conseqüentemente, seu alto grau de contestação, as normas geradas por meio do engajamento dos *stakeholders* afetados são mais propensas a incluir normas do tipo 2 (ou seja, princípios organizadores), ainda assim, [...], essas contestações também lançam luz sobre normas anteriormente ocultas que geralmente são normas do tipo 1. Por sua vez, e por definição, as normas do tipo 3 (ou seja, procedimentos e regulamentos padronizados) raramente são uma questão significativa para a contestação produtiva.

A categorização em três tipos implica as seguintes premissas de pesquisa: (1) Dado seu amplo alcance moral e alto reconhecimento, espera-se que as normas do tipo 1 gerem baixa contestação reativa e alta contestação produtiva. (2) Dada sua origem em práticas compartilhadas de política e/ou formulação de políticas, as normas do tipo 2 são geralmente compartilhadas entre um grupo ou comunidade; portanto, o grau de contestação reativa e produtiva é equilibrado e comparado aos outros dois tipos de normas em um intervalo médio. (3) Dado o seu elevado grau de formalização e o seu reduzido alcance moral, espera-se que as normas do tipo 3 gerem elevada contestação reativa e baixa contestação produtiva. (Wiener, 2018, pp. 58-59, tradução nossa¹¹⁴).

A discordância da proposta aqui apresentada não é sobre a tipologia em si, onde o caminho entre o nível mais abstrato e o mais material é claro e passível de instrumentalização, mas sim à vinculação imediata ao tipo de contestação que cada esfera recebe – ainda que o tipo 3 de Wiener (2018) remeta às práticas e aos comportamentos mais do que ao conteúdo normativo em si. Isso, porque a informação sobre o sentido da contestação depende justamente da relação de legitimidade entre o *core* e as franjas da norma¹¹⁵, isto é, a percepção de que a prática não fere o valor preconizado e que esse valor seja aceito na produção do comportamento. O ponto é: há um processo recíproco sobre a informação do conteúdo moral que sustenta a prática pela norma e pode repelir a norma pela prática. Nesse sentido, é plenamente possível

¹¹⁴ Do original: “*While conflicts about extant norms are most likely to be about fundamental norms (type 1 norms) because of their broad moral reach and, relatedly, their high degree of contestedness, the norms that are generated through affected stakeholder engagement are most likely to include type 2 norms (i.e. organising principles), yet, [...], these contestations also shed light on previously hidden norms which are often type 1 norms. In turn, and by definition, type 3 norms (i.e. standardised procedures and regulations) are rarely a major issue for proactive contestation. The categorisation into three types implies the following research assumptions: (1) Given their broad moral reach and high recognition, type 1 norms are expected to generate low reactive and high proactive contestation. (2) Given their origin in shared practices of politics and/or policy-making, type 2 norms are usually shared among a group or community; therefore the degree of reactive and proactive contestation is balanced and compared to the other two norm types at a medium range. (3) Given their high degree of formalisation and thin moral reach, type 3 norms are expected to generate high reactive contestation and low proactive contestation.*” (Wiener, 2018, pp. 58-59)

¹¹⁵ Wiener e Orchard (2024) tratam a contestação sobre a legitimidade normativa como um terceiro tipo de prática contestatória vinculada ao conteúdo principiológico da norma, ao lado das formas produtivas e reativas. Contudo, mesmo na moldura mais procedimental – em que a contestação é sobre o *locus* institucional – há sempre uma face da legitimidade em xeque.

que haja contestações de todos os tipos em todos os níveis, porque, apesar de comporem estratos distintos do conjunto normativo, produzem um fenômeno agregado – ou como um *continuum* inerente como defendido no capítulo 2. A derivação direta desse elo de legitimidade é que a contestação pode ser sobre a composição interna do regime geral – ou de um dos *clusters* –, mas também sobre todo o regime geral a partir de pontos distintos do fenômeno normativo, ou mesmo do comportamento manifesto¹¹⁶. Não obstante, a ideia de norma geral se refere justamente à possibilidade de identificar interconexões entre subconjuntos temáticos variados, mas que refletem perspectivas comuns no tratamento de seus problemas específicos; nesta linha, a definição da norma geral não é apenas sobre o grau de abstração, mas também sobre a possibilidade de espriamento de um sentido em uso.

Vale reiterar que essa construção não é nem linear nem de fácil sedimentação: os conteúdos que cabem em determinada norma geral são francamente disputados pelos atores envolvidos e ainda podem receber *inputs* externos ao próprio sistema normativo. Neste sentido, o que produz de fato um regime geral é a capacidade de sustentar a contestação iminente do processo normativo. Essa é uma proposta que dialoga com a ideia de “estruturas normativas” (Wiener, 2018), onde elas constroem os modelos sobre uma estrutura de sentido em uso [*normative structure of meaning-in-use*] e uma estrutura de oportunidade [*normative opportunity structure*], em que a primeira contém os discursos propriamente exercidos e a segunda contempla a dimensão formal da relação entre os agentes e a norma a partir de sua relação cultural sobre o conteúdo normativo, viabilizando o espaço político para a criação normativa. A perspectiva sobre estruturas normativas é especialmente útil nesse nível mais amplo da norma e de como os atores modulam as prescrições. Contudo, elas não podem ser separadas como dois flancos do processo ideacional, porque a formulação do discurso e sua iteração e interação é exatamente o que cria a oportunidade política de engendrá-lo: os atores só chegam ao estágio de exercer o discurso a ponto de notá-lo como fonte normativa, porque seu conteúdo foi testado e reeditado na arena política. Ao fim e ao cabo, o argumento central para pensar a norma geral como um ganho conceitual-metodológico na agenda sobre normas no sistema internacional é levar a sério o conteúdo interno dessas prescrições como referencial analítico.

A conceitualização de proteção internacional talvez seja o exemplo mais flagrante da necessidade valorativa dessa estrutura ideacional superior, uma vez que mobiliza narrativas

¹¹⁶ As manifestações dos governos de extrema direita na atual crise do multilateralismo são exemplos patentes da contestação de normas gerais. Esse tema é abordado adiante neste capítulo.

moralizantes amplamente plásticas no processo de afirmação normativa. Isso ocorre porque a proteção veicula a amplitude do problema geral e canaliza uma preocupação de grande monta, ligada à própria construção da ordem internacional em curso: a ação sobre garantias mínimas na direção de um vetor de possível estabilização da ordem colocou em marcha os primeiros regimes específicos de proteção voltados à migração e à apatridia ainda no Entreguerras como o elemento ideacional a ser compartilhado naquela conjuntura histórica (Cronin, 2003). O que se observa dessa primeira modelagem é que o sentido construído sobre o que significa proteger foi reorganizado na síntese precisa entre a integridade de grupos vulneráveis e a disposição sobre um rol específico de direitos gradualmente afinado a partir de uma miríade de embates ideológico-institucionais.

Nomeadamente, a proteção é constituída pela relação protetor-protégido e mediada pela relação de obrigações e limites entre um e outro: protejo-obrigo/sou obrigado¹¹⁷. Não obstante, a dinâmica sobre proteger tem em seu horizonte o elemento crítico de direitos humanos. Isto é, a proteção no sistema internacional não é articulada retoricamente pela ideia de estabilidade – por mais que esta represente um importante fator na escolha do que deve ser protegido (Cronin, 2003) – ou mesmo pelas funções elementares da estrutura internacional, galgadas na construção de *policies*, mas sim pela formulação discursiva de que a garantia de um conjunto de direitos deve ser reconhecida e orquestrada também pelas instâncias internacionais como uma forma de compor o elemento ideacional da ordem. Assim, é plenamente possível vislumbrar na busca dos conteúdos específicos a quem e ao que se dedica essa ação normativa informados por corredores comunicantes do CDH e do CSNU, uma vez que os significados atribuídos se repetem no sentido de que é crítico salvaguardar civis em contextos de conflitos armados, crianças, migrantes e mulheres (estas últimas em menor escala, mas ainda assim com presença notável), vide o capítulo anterior. É preciso perceber que a eleição desses três grupos de vulneráveis é amplamente constituída pela própria experiência moldada de ordem internacional, em que a produção de suas estruturas sobre a violência cria vulnerabilidade justamente para essas pessoas (Clark, 2013).

Os migrantes são, talvez, o grupo por excelência dessa construção, situados na fronteira sobre a autoridade política do Estado (Puggioni, 2016). Sua fragilidade é atestada pela transformação do Estado em um ente político “nacional”, que deve ao mesmo tempo reconhecer o pertencimento das pessoas àquela comunidade política e, assim, obedecer ao conjunto de

¹¹⁷ Esse vínculo é especialmente modulado pela relação com o Estado na figura de protetor, como debatido na seção 3.1 desta tese.

obrigações recíprocas sob a autoridade constituída (Arendt, 2012; Benhabib, 2004). A vicissitude dessa relação é justamente o trânsito de pessoas – forçado ou não – entre as fronteiras dos Estados, quando a relação de pertencimento é subtraída como garantidora de direitos. E o limite entre a proteção e a concretização de direitos é justamente esse: a posição de imigrantes em outros territórios não lhes dá garantias para a realização de direitos na sua essência, como um reconhecimento das salvaguardas e titulações [*entitlement*] que deveriam reger a vida pública, mas fundamentalmente como alvos da proteção estatal em que a relação sobre o território e seus instrumentos de controle prevalece (Puggioni, 2016). Esse é o risco elementar de não olhar para a proteção como parte do conteúdo de direitos humanos, mas sim como uma estrutura moralizante da prática estatal, materializando a profecia autorrealizável sobre o adensamento do uso da força em lógicas protetivas. É possível observar essa trajetória no tratamento do tema entre o CDH e o CSNU: enquanto o Conselho de Direitos Humanos faz a opção pela diversidade de recursos vinculantes, com predominância das menções sem referência a *enforcement*; no Conselho de Segurança, há uma superioridade da associação com as estruturas da burocracia internacional que incluem operações de paz e *special advisors*.

No que tange às crianças, a acepção sobre sua vulnerabilidade iminente é parte dos estudos de Relações Internacionais na esteira dos temas de segurança humana, da abertura das “novas agendas” e da consolidação de estudos críticos sobre a imagem e a representação das crianças como um ator social (Martuscelli *et al.*, 2024). Essa construção sobre a infância em um contexto de “formação do humano” [*human becoming*] carrega em si a perspectiva da criança como um ser necessariamente tutelado para a criação de um futuro ideal (Tabak; Carvalho, 2018). Assim, a proteção sobre a infância deriva tanto da posição social das crianças como alvo de violações, quanto da sua fragilidade no contexto de conflitos armados. Uma vez mais, a despolitização do significado de proteger demanda construções da ação internacional para a constrição da violência *lato sensu* sem que isso reflita necessariamente em uma transformação para a afirmação de direitos onde haja espaço para maior agência desse grupo, mas galgada na moralidade, que inclusive dialoga com um componente emotivo sobre crianças em situação de risco (Beier, 2018). O que surge da intersecção entre a política da proteção e da vulnerabilidade infantil é uma relação de objetificação das crianças como um mobilizador do imaginário coletivo (Beier, 2018; Tabak; Carvalho, 2018) e, conseqüentemente, da imperatividade da ação.

Na mesma linha, a ação sobre mulheres galvaniza os sentidos paternalistas onde a relação generificada da proteção retira a subjetividade multidimensional para dar lugar à ideia de vítima (Cohn, 2014). A já referenciada construção sobre *mulheres e crianças* (Enloe, 2014)

congrega justamente esse sentido de uma infantilização-generificação sobre as vítimas da violência em contextos de conflitos armados ou não, que estaria fora em grande medida do processo decisório. Não é acaso, portanto, que tanto mulheres quanto crianças entrem combinadas nas determinações sobre unidades burocráticas das operações de paz, já que, para o Conselho de Segurança, o uso dessa perspectiva opera como um legitimador do robustecimento do uso da força justamente por se lastrear no discurso moral da proteção (Heathcote, 2017). Esse cenário indica que as iniciativas de “inclusão” são atravessadas pelas dinâmicas institucionais em que as perspectivas ampliadas sobre gênero, infância ou situação migratória estão muito mais voltadas para a instalação de burocracias do que propriamente para a transformação da estrutura política que amplia esta vulnerabilidade. Essa escolha é primaz no *front* securitário, onde é mais frequente a presença da proteção sobre mulheres – majoritariamente de forma autorreferenciada às missões e unidades de *special advisors*. Já no contexto do CDH, não apenas o volume de menções é menor, como as vinculações são quase irrelevantes no recorte temporal, mesmo com a profusão de tratados e declarações sobre gênero.

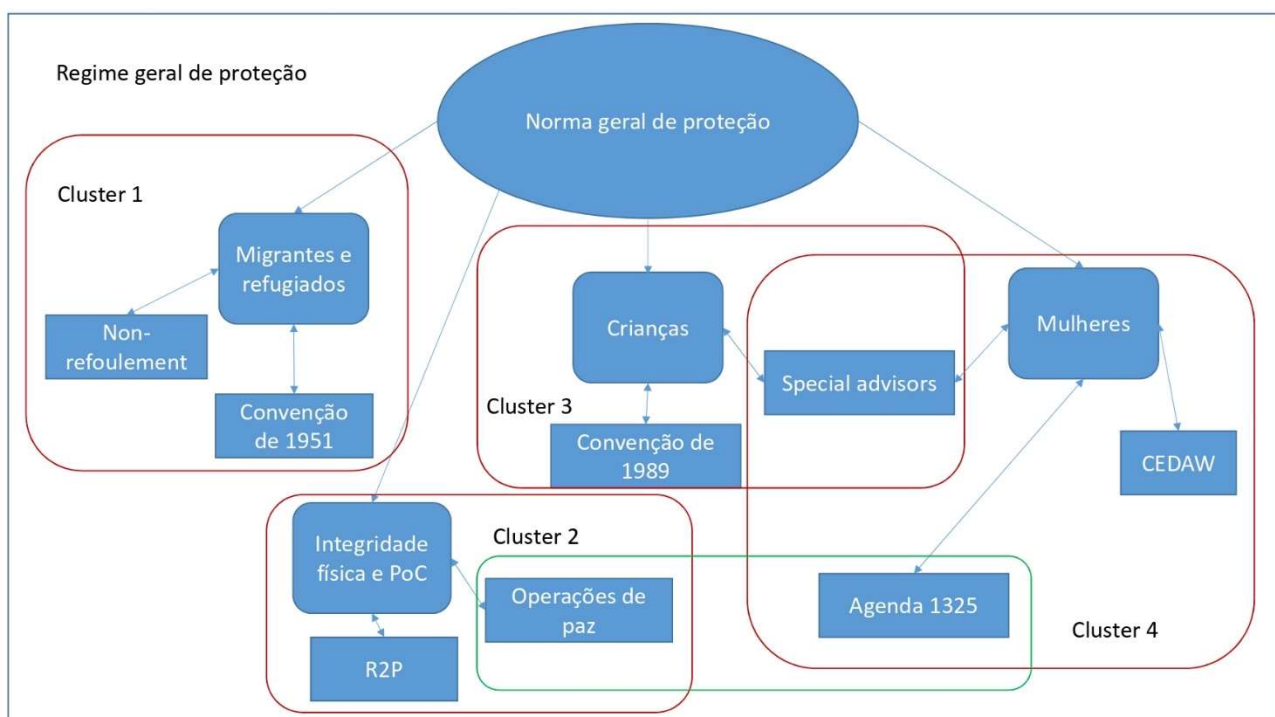
O que une esses regimes específicos a uma norma geral é a reprodução do sentido protetivo paternal (Cohn, 2014), com prejuízo para sua agência, e sustentada pela moralização do que o agir internacional significa. E é exatamente esse elo que atrela a vulnerabilidade de migrantes, crianças e mulheres à noção da integridade física de modo direto à proteção de civis. A formulação primeira do Direito Humanitário, que viabilizou todo o *cluster* de integridade física e PoC, foi justamente a moralização dos civis como o grupo mais vulnerável no contexto dos conflitos armados, transformando o que poderia ser um conjunto sobre o Direito dos Conflitos Armados, a partir da inclusão de perspectivas de direitos humanos sobre as pessoas que não deveriam ser consideradas parte do conflito, mas protegidas dele (Jacob, 2024; Wilson, 2017). O cerne da questão protetiva sempre foi, então, a complexificação da relação entre a autoridade política e as responsabilidades internacionais sob a égide dos direitos humanos. Entretanto, a construção moralizante, – e em última medida – salvacionista e civilizatória eclipsa a disputa que a garantia de direitos em si mesma carrega para a criação de uma justificativa imperiosa, que no CSNU se converteu no robustecimento do uso da força (Barnett; 2018). Esses quatro eixos – migrantes e refugiados, crianças, integridade física e proteção de civis e mulheres – podem ser vistos como partes de um regime geral não porque dialogam simplesmente por meio de um conjunto de práticas, mas por um significado principiológico imbuído sobre deveres para com pessoas alvos da violência, estrutural ou aberta, em que esse espírito moral retira a sofisticação de suas agências tanto em nível doméstico quanto em nível externo. É crítico frisar que a constatação desse formato do regime geral de proteção não deve

ser tomada como definitiva, mas sim como uma fotografia do que tem sobrevivido ao fogo da contestação deletéria, e tem seus conteúdos ampliados e testados de modo contumaz na governança global.

Ademais, a formulação do regime sobre o recorte de direitos apresenta a predominância da indeterminação sobre seu conteúdo objetivo com o uso reiterado da expressão “proteção de direitos humanos”¹¹⁸, seguido por uma forte adesão à forma liberal com a lógica de “liberdades fundamentais” expressas como qualificador imediato. Esses dois componentes ainda aparecem de modo relevante na produção do CSNU, demonstrando um uso comum entre a ideia de proteção contra a violência como baliza da materialização de direitos. O mesmo não acontece com o grupo de direitos socioeconômicos que, a despeito de ser a terceira categoria mais mencionada no CDH, tem pouca aderência no CSNU. Esse é um resultado positivo no que tange a limitar a apropriação dos direitos humanos pela lógica securitária que opera na perspectiva cindida de direitos mencionada no capítulo 3 deste trabalho. O efeito da circunscrição desse eixo, no entanto, é o baixo adensamento de *enforcement*, mesmo em referências cruzadas a tratados e convenções. Esse cenário revela que a dimensão da garantia de direitos é transversal no regime geral de proteção e caminhou nas fronteiras ideológicas do debate internacional mais amplo, onde houve maior robustecimento do flanco liberal, mesmo com a adesão às questões socioeconômicas (Lafont, 2018). O diagrama a seguir faz a representação do estado atual do regime geral de proteção; é importante notar, contudo, que essa é uma representação exemplificativa, há um sem número de outras interações entre os quatro *clusters* em pontos de contato inclusive no nível das práticas.

¹¹⁸ A ideia de indeterminação do conteúdo de direitos como prática será tratada na próxima seção.

Figura 2 - Diagrama do regime geral de proteção



Fonte: elaboração própria

Nesta linha, não são considerados temas que usam a expressão sobre proteção, mas não refletem a adesão a esse significado de proteger, assim como é possível vislumbrar questões que entraram na disputa ideacional e têm esgrimado os sentidos da ação internacional. O principal exemplo que, apesar da alta frequência, não compõe o regime geral de proteção é a referência à integridade de agentes internacionais em campo: ainda que os textos das resoluções destaquem a relevância sobre a segurança dos contingentes e diplomatas, aqui não há a mobilização de um arcabouço moral sobre o dever de agir, mas sim o chamamento de obrigações para a instalação das estruturas internacionais. Mesmo no caso da menção mais imediata a defensores de direitos humanos – computada na mesma categoria da análise de conteúdo aqui apresentada –, o uso comum é sobre a manutenção da institucionalidade e a capacidade desse grupo em agir em segurança, muito mais do que a ideia de ‘proteção’ na forma paternalista¹¹⁹. No que tange aos “novos” conteúdos, é interessante notar a inclusão de outros grupos vulneráveis ao longo da década de 2010 no CDH, em especial: povos indígenas e

¹¹⁹ ‘Bens materiais, propriedade intelectual e dados’; ‘proteção de fronteiras’; ‘proteção de mercenários’ e ‘proteção à ordem pública’ aparecem em menor escala e também não compõem o sentido da obrigação internacional.

pessoas com deficiência, ambos em 2010; idosos e camponeses, em 2012; e pessoas com albinismo, em 2013. Mesmo com a baixa frequência total ao longo da década, as formulações encampam o reconhecimento desses grupos como parte da ação internacional e demonstram o esforço de integrá-los ao regime geral de proteção. O grupo mais frequente no período observado nesta tese e que demonstrou alguma tração mais recentemente nos ordenamentos nacionais são os povos indígenas¹²⁰.

Ademais, há duas outras categorias que valem o destaque em virtude da disputa ideacional contida em cada uma delas: a primeira é a ideia de “família”, que surge em 2014 e avança até 2017¹²¹; e a segunda é a de “proteção ambiental”, que passa a figurar nas resoluções em 2011 e segue presente até o final da década¹²². No caso da ideia de família, sua associação é feita majoritariamente no papel que essa formação tem na assistência às pessoas com deficiência e às crianças, mas também como o núcleo da estrutura social em si, prevalecendo como o centro de socialização e formação da humanidade. Essa referência chama atenção por ser parte da agenda de extrema direita que ganhou empuxo a partir do primeiro mandato de Donald Trump como presidente dos EUA, mas que já era advogada pela coalizão formada por Estados pós-soviéticos, católicos, islâmicos, pelo Vaticano e por organizações não-governamentais conservadoras que atuam em comissões do CDH (Cupac, Ebetürk, 2020).

Já a relevância da proteção ambiental se dá pela composição dessa agenda como prioritária na governança em razão da emergência climática, e também pela composição dessa urgência em matérias de direitos humanos e de segurança internacional (Santos, 2023). A referência de Guterrés à “responsabilidade de proteger o planeta” (ONU News, 2019), a criação da arquitetura sobre desenvolvimento sustentável na Agenda 2030, e a mobilização internacional da sociedade civil em torno de um novo modelo de uso dos recursos naturais ganharam corpo nas últimas décadas como o elemento definidor do futuro e que urge às instituições soluções para a preservação das sociedades. No limiar, esse debate necessário é tratado sob a lógica da sociedade de risco (Beck, 2011). Esse destaque inclusive adentrou à agenda do CSNU desde 2007, com o modelo de debates informais da Arria-formula e abriu caminho para reflexões sobre a capacidade de transformação institucional no contexto da disputa ideacional sobre o enquadramento da mudança climática (Santos, 2023). Desta feita,

¹²⁰ O gradiente de *enforcement* das menções contempla convenções e tratados, declarações e princípios não vinculantes, estruturas burocráticas internacionais; sem referência a mecanismos de *enforcement* e sistemas nacionais.

¹²¹ Há uma menção em 2016 no Conselho de Segurança.

¹²² São três suas menções no CSNU, uma em 2007 e duas em 2008.

esses dois temas refletem disputas ideológicas em curso que podem se encontrar na perspectiva sobre proteção, seja na sua forma militarizada com a preconização do uso da força, seja na perspectiva de ampliar o conjunto de direitos chancelados que demandam maior institucionalização e responsabilização do Estado.

Este cenário demonstra que a estrutura de um regime geral permite identificar elos entre regimes específicos, que são produzidos por formulações axiológicas ora compartilhadas pelos atores, ora como marcador ideológico da hegemonia¹²³, e assim abre o olhar para uma arquitetura de regimes complexa (Alter; Rautistiala, 2018; Carneiro, 2023; Winston, 2024) e composta em grande parte por um gradiente de *enforcement* difuso (Abbott; Snidal, 2001), mais do que por uma escala entre etapas mais ou menos institucionalizadas (Krasner, 2012). Isso, porque a ação de regulação contestatória tem a capacidade de situar as relações intrincadas que dialogam com um sentido normativo geral, direcionando-as para o processo de implementação (Jacob, 2024). Neste sentido, a capacidade de compreender a interação normativa como um sistema complexo permite perceber a relação sobre o fulcro ideacional e que tem o potencial de ser moldado e moldar o próprio processo de contestação (Winston, 2024). Esses conteúdos se espraiam pela complexidade normativa, informando interpretações e produzindo sentidos em uso a partir de uma profusão de valores constituídos e disputados. O próprio regime geral de proteção é constituído por frentes variadas com outros *clusters* a partir das referências ao conjunto de tratados, declarações e princípios formulados para além do escopo institucional das Nações Unidas. Assim, essa miríade composta por formulações normativas distintas e um extenso *compliance pull* (Franck, 1992) se comunica para dotar de significado as diferentes iniciativas regulatórias.

O ponto elementar é que as normas se relacionam e congregam assim conjuntos complexos e dinâmicos que têm por objetivo central regular as relações. Com isso em tela, a possibilidade de entender a dinâmica dessas conexões tem sido explorada pelo conceito de complexidade normativa [*norm complexity*], segundo o qual a comunicação entre as normas, inclusive no contexto dos *clusters*, tem o condão de revelar tanto a sobrevivência de determinado conteúdo normativo, quanto a produção de antinomias (Fehl; Rosert, 2020). Neste sentido, a possibilidade de se compor normas que antagonizam tanto em valores como em comportamento (na referência à formulação de *cluster* de Winston) é aventada pela literatura como um processo de dinamismo do componente normativo. Ainda que normas antinômicas

¹²³ Apesar dessa distinção sobre as motivações ser canônica no debate teórico mais clássico de Relações Internacionais, ela não muda a forma básica de um regime geral, nem mesmos dos *clusters* específicos.

coexistam – no fenômeno bastante conhecido da colisão de regimes (Fischer-Lescano; Teubner, 2004) –, a posição que elas podem figurar em um mesmo conjunto de normas (Fehl; Rosert, 2020) não leva em conta o elemento crucial sobre o conteúdo da norma, assim não apenas complexificando o fenômeno normativo, mas cindindo *clusters* e regimes gerais.

Esse é um elemento corriqueiro do fenômeno jurídico, que prevê o choque de prescrições e as trata como problema dos ordenamentos que se torna especialmente difícil no cenário de falta de hierarquia do sistema internacional (Simma; Pulkowski, 2006; Fischer-Lescano; Teubner, 2004). É por isso que se faz necessário um regime geral identificado justamente pelo conteúdo da relação problema-valor, a fim de preconizar estruturas regulatórias que dialogam entre si, e eventualmente as contradições criadas no processo contestatório. Vale frisar que a necessidade de coesão interna ao regime geral não aponta para um dever-ser idílico da realidade em que as antinomias seriam superadas pela força hierárquica de determinada institucionalidade, mas, sim, trata-se de reconhecer que, no caso de colisões normativas, os atores fazem escolhas por agir segundo uma das regulações. Esse caminho tampouco é simples de ser escolhido ou preconizado na escolha do conjunto normativo a ser cumprido. Andreas Fischer-Lescano e Gunther Teubner (2004) destacam a sofisticação de equalização jurisdicional entre normas que é aplicada em caso de conflitos, percebendo essa escolha como a disputa entre diferentes racionalidades sociais que informam a construção de determinada norma das sociedades. Provém como exemplo o caso das patentes no contexto da epidemia de HIV/AIDS nos anos 1990, em que a posição dos EUA foi derrotada nas negociações da OMC com posições jurídicas levantadas nos debates da AGNU, demonstrando que não apenas os atores contestam e propõem prescrições distintas, como ainda se esforçam pela equalização de sentidos no contexto da complexidade institucional¹²⁴.

No cenário de completa incompatibilidade institucional, se colocam duas alternativas centrais para a avaliação do conflito normativo: a primeira é da sobreposição de uma perspectiva aliada às dinâmicas de poder, onde resta clara a relevância de quem executa determinada interpretação normativa (Orchard; Wiener, 2024); a segunda é da abertura de saídas pluralistas que determinam valores diferentes para o mesmo problema (Liesi, 2024), produzindo fragmentação no conjunto do direito internacional. Parte expressiva dessas dinâmicas se desenrola sob a égide da legitimidade institucional onde a disputa normativa toma lugar. Isso ocorre, pois a escolha organizacional é crítica para determinar o modelo de

¹²⁴ Em uma perspectiva sobre a relação entre os ‘regimes autocontidos’ e o direito internacional geral, Simma e Pulkowski (2006) trabalham um interessante argumento de interconexão de um sentido geral do direito e a produção normativa específica.

contestação a partir de sua relação com as lógicas de *rule of law* e as expectativas produzidas inclusive no enquadramento temático da contestação, em razão das diferentes retóricas atribuídas em cada espaço (Dellmuth; Scholte; Tallberg, 2019; Tallberg; Zurn, 2019).

O ponto crucial sobre colisão normativa não é, então, como resolver o choque como preconiza parte recente da literatura (Liesi, 2024; Rüländ; Welsh, 2024) inclusive para além dos recursos jurídicos tradicionais de *lex superior*, *lex specialis* e *lex posterior*, ou mesmo do ímpeto sobre uma autoridade superior que resolveria o problema da validade (Liesi, 2024); mas sim a capacidade analítica que identificar o conflito tem para se ponderar se aquele conflito é a) de natureza contestatória; caso seja, b) sobre a qualidade produtiva ou reativa da contestação; e c) o eixo de legitimidade sobre o qual a contestação está alicerçada (sobre os conteúdos, procedimentos, *locus* institucional, *rule of law* ou mesmo questionamento sobre fundamentos da ordem). Uma vez que se reconheça a dinâmica normativa como flexível e essencialmente em movimento, é esperado que se encontre toda sorte de interações, sejam elas de complementação, implementação, informação ou colisão, e a solução para quaisquer sejam essas circunstâncias parte do embate político centrado na legitimidade normativa, mais do que em modelos de sedimentação de determinada norma.

Neste sentido, a interação das normas pode se dar intra *cluster* e/ou regime geral ou inter conjuntos normativos, e o qualificador sobre o conteúdo dessa relação é determinante para a fragmentação ou a composição institucional. Assim, o processo de regulação contestatória – na perspectiva de Jacob (2024), sempre produtiva – cria sentidos normativos que constituem uma ordem jurídica transnacional e, com isso, revela o tipo de interação disposto entre a unidade normativa, o *cluster*, ou o regime geral. Esse cenário faz sentido a partir da ideia de complexidade no sistema internacional (Carneiro, 2023) e da relação inerente entre a formulação normativa e o adensamento das relações entre os atores, bem como deles com a estrutura da ordem (Winston, 2023, 2024). O dinamismo provido pela complexidade abre espaço para a produção de emergências normativas que expressem elementos contidos no sistema e se modulem na multiplicidade das interações, que pode fazer surgir resultados não antevistos pelos atores, mas mais importante ainda: formas complementares ou antinômicas do componente regulatório preconizado (Winston, 2023). Isto é, a complexidade de regimes é marcada por sobreposição, paralelismo e *nesting*¹²⁵, com múltiplas frentes de autoridade sobre determinado tema e com efeitos sistêmicos sobre a governança global (Alter; Meunier, 2009;

¹²⁵ Alter e Meunier (2009) usam as imagens das bonecas russas para a definição de *nesting*, como conjuntos contidos uns nos outros.

Alter; Raustiala, 2018). Desta feita, mais do que a preocupação sobre a relação inconclusiva entre variedade institucional e *compliance* (Carneiro, 2023), é interessante observar que a pluralidade do gradiente de *enforcement* permite a adesão a múltiplas formas de um mesmo sentido normativo. Nesta linha, a ideia de regime geral mostra-se novamente útil sob a ótica de delimitar as fronteiras possíveis de determinado conjunto normativo e de reconhecer elos de legitimidade substantiva possíveis entre *clusters* aparentemente apartados.

Parte expressiva desse alargamento conceitual é possível a partir do olhar sobre direitos humanos que se propõe como um campo transversal, com potencial aglutinador, mas também como um fenômeno capaz de autonomização, inclusive com a expectativa de robustecimento normativo das prescrições. Em razão do efeito necessário que essa lógica tem sobre o conteúdo da proteção internacional e das vicissitudes de equalização entre uma lógica paternalista e a garantia de direitos, a próxima seção se dedica ao cenário despolitizador dessa agenda como método da burocracia internacional e as sequelas derivadas dessa tática na esteira da atual crise do multilateralismo.

5.3 O problema da despolitização

Se a formulação de um regime geral de proteção reproduz lógicas paternalistas em distintas dimensões, é justo imaginar que os limites detalhados sobre o flanco securitário da proteção não sejam exclusivos do eixo associado ao uso da força, mas sim da formulação sobre proteger em si mesma, como apontado por Bigo (2006) e debatido no capítulo 3 deste trabalho. Isto é, o uso *per se* da expressão “proteção” carregaria relações de desigualdade e tutela que justificam formas de vigilância dos grupos alvo dessa ação (Bigo, 2006; Cohn, 2014; Pugionni, 2016). Ainda que essa perspectiva seja reveladora das práticas de controle e de sua consequente limitação sobre a emancipação política das pessoas, o olhar sobre a lógica das funções tradicionais do Estado, em especial no que tange à noção de integridade da comunidade política, não abrange a complexidade da relação entre o ente estatal e seus cidadãos¹²⁶. Assim, aderir à essencialização do significado de “proteger” como o caminho unívoco sobre a produção de instrumentos internacionais é reiterar a saída liberal como os limites universais do sentido de proteção, segundo a qual a contestação se dá dentro das prerrogativas elementares deste modelo, a exemplo do debate amplo de direitos humanos (Berger, 2023). Mais do que isso, restringir a

¹²⁶ Também já foi mencionado aqui o gargalo fundamental dessa estrutura enquanto dependente do instituto da cidadania (Arendt, 2012; Benhabib, 2004; 2012).

proteção a uma dinâmica tutelada, como aparece no caso do campo securitário e se espalhou especialmente do tratamento de crianças e mulheres, é ignorar a possibilidade de que o reconhecimento da proteção a determinado direito ou mesmo da vulnerabilidade exacerbada de grupos específicos pode ser uma vitória política no cenário institucional, abrindo campo para se disputar concretamente o logro dessas salvaguardas¹²⁷.

Neste sentido, a proteção também abre a necessidade de elencar as obrigações sobre garantia das pessoas e do seu acesso a direitos. Esse componente não é trivial para se pensar o espectro protetivo, pelo seu vínculo eminente com os corolários de funções do Estado e, especialmente, porque o apuramento do conteúdo de direitos é um processo de formação normativa que preconiza a relação ontológica de sentidos (Berger, 2023). Com isso, a proteção não surge como um recurso inovador sobre o ferramental disponível da ação internacional, mas é derivada do extenso debate sobre quem pode ser objeto dessa ação, e sobre quais são os subconjuntos temáticos que denotam esse grau de atenção. Já se mencionou neste trabalho a perspectiva sobre o cisma entre o rol de “direitos de segurança humana” e direitos de bem-estar como o retrato das preferências sobre maior adesão a *enforcement* e atenção da produção normativa, como a expressão em si mesma da disputa ideológica no contexto da ordem internacional (Cohen, 2012; Lafont, 2018). A proteção é uma dessas faces, onde é possível materializar as preferências consolidadas uma vez que atravessam o processo institucional de construção e contestação e são capazes de incorporar elementos de legitimidade. É importante notar que a proteção repete a plasticidade contida na expressão “direitos humanos” e é por isso que pode ser usada em contextos tão distintos, ao mesmo tempo em que congrega embates ideacionais intensos na sua definição (Berger, 2023; Nash, 2015).

Assim, a busca pelos processos de disputa – que no arcabouço teórico sobre normas são chamados de contestação – atravessa as dinâmicas organizacionais e recorre à reconstituição de quais são os papéis operados pelos protetores dessa garantia. Isso, porque a posição do Estado é crucial como afirmador, mas igualmente como violador da garantia de direitos nas sociedades (Nash, 2015). Deste modo, a incorporação de determinados direitos pode ser o movimento de inflexão entre o Estado deixar de violar uma dimensão da dignidade e passar a prezar pelo seu cumprimento. Também é verdade que essa transformação é especialmente distinta na divisão binomial entre os direitos civis e políticos e os socioeconômicos e culturais, uma vez que no

¹²⁷ O uso recente da Convenção da OIT 169 sobre direitos indígenas sobre a terra, incluindo consentimento livre e informado, pelos próprios movimentos sociais no sistema judiciário brasileiro, é emblemático, nesse sentido, para um debate sobre o regime sobre povos indígenas. Consultar Madalena, 2019; Ward, 2011.

primeiro eixo a lógica liberal preconiza a restrição do aparato estatal, e, no segundo, a completude da dignidade se dá por ações afirmativas (Nash, 2015; Puggioni, 2016). Uma movimentação similar acontece quando o viés é sobre um grupo vulnerável: historicamente, nomear direitos específicos para uma parte excluída da população foi atestar que ela se tornaria parte do conjunto da humanidade e que, nessa linha, as violações diretas por sua condição inata deveriam cessar (Nash, 2015)¹²⁸.

Não é acaso, portanto, que as categorias de direitos se comunicam entre uma instância e outra e assim formam um regime geral, que sob um olhar superficial pode parecer desconexo. Esse conjunto de objetos protegidos é unido pela mesma justificativa normativa e retórica encampada sobre o reconhecimento de determinada vulnerabilidade e/ou direito e o dever dos agentes estatais (o Estado propriamente ou a responsabilidade compartilhada da comunidade internacional) em agir para sua integridade. Assim, a disputa sobre proteger um direito ou um grupo vulnerável não é apenas sobre o como, tendo em conta os recursos em determinada medida do agente protetor, mas também quem e o que, uma vez que a plasticidade da ideia de ‘proteger direitos humanos’ faz caber quase toda sorte de dimensões sobre a vivência humana.

Foi esse recorte que o levantamento sobre o conteúdo da proteção nas instâncias das Nações Unidas desvelou no processo de categorizar as resoluções emitidas pelo CSNU e pelo CDH, no intuito de buscar na materialidade da produção normativa sínteses sobre a fórmula da proteção no sistema onusiano. O resultado disposto no capítulo anterior demonstra que essa conformação teórica estava correta nas duas frentes sobre como o conceito de proteção é engendrado: (i) tanto o reconhecimento sobre tipos específicos de direitos, quanto de grupos vulneráveis – com especial lugar para as crianças nos dois órgãos observados – são presentes na associação com a proteção; e (ii) o padrão de *enforcement* de todas as categorias abrange escolhas em um espectro de vinculação que aponta para a flexibilidade e/ou simples reconhecimento do tema aliados à tentativa de se afirmar práticas pela burocracia internacional. O que é notório, então, é que na perspectiva de composição institucional não há uma bifurcação entre “o que” deve ser protegido e “quem” detém essa prerrogativa. Esses são dois componentes que se comunicam entre si. A sedimentação normativa das Nações Unidas no século XXI preconizou que a ação internacional é majoritariamente destinada à proteção da integridade

¹²⁸ No jargão dos direitos humanos, é corriqueiro que se valorize o “robustecimento” das normas, na perspectiva de que “um tratado com dentes” seria um importante meio de afirmação de direitos (Hafner-Burton, 2013). No entanto, nas estruturas domésticas, também se vislumbra esse movimento, como o esforço significativo em dezembro de 2024 para a inclusão da *Equal Rights Amendment* sobre igualdade entre os sexos na constituição dos Estados Unidos como uma última tentativa de salvaguardar o acesso das mulheres a direitos reprodutivos antes da segunda posse de Trump.

física e da garantia de direitos civis e políticos – com foco na estruturação de sistemas judiciários –, e reserva medidas para acompanhar a situação da salvaguarda de crianças e migrantes (com alguma entrada das mulheres). De modo conexo, ainda se aponta a necessidade de sustentar “pisos de proteção” [*protection floors*] como a face da seguridade econômica.

Com isso, é possível aventar que a ampliação contumaz da proteção do vocabulário onusiano acompanhou a evolução sobre os conjuntos de direitos reconhecidos, lastreada na disposição sobre o fortalecimento do Estado como agente estabilizador. Contudo, vale ressaltar que essa conclusão não aponta para a perspectiva da afirmação dos graus mais robustecidos de *enforcement*, sequer no campo sobre proteção de civis em conflitos armados. Pelo contrário: a trajetória demonstrada é de que o aumento do vernáculo da proteção é puxado pelas referências mais afrouxadas, fazendo com que sua relevância crescente seja sobre o reconhecimento com baixa disposição para medidas com vocabulário obrigatório – mesmo nos documentos vinculantes, como as resoluções do CSNU – e com um generalismo preponderante sobre o conteúdo e o contexto da proteção. Assim, o argumento aqui defendido é justamente de que as disposições sobre proteção evoluem dentro das balizas do debate sobre direitos humanos e seu apuramento, o que se comprova pelo olhar da miríade de temas em que o léxico protetivo foi usado, ao mesmo tempo em que a flexibilidade sobre seus sentidos é sustentada pelo uso amplo e notório da expressão “proteção de direitos humanos”.

O que fica em tela apesar dos esforços em tentar rastrear práticas mais ou menos robustas de proteção é que sua manutenção no idioma das Nações Unidas é feita pela pluralidade semântica contida na ideia de que se deve proteger um rol indeterminado, mas comum, de garantias das pessoas em contextos diversos, inclusive onde há violência aberta. Esse alargamento de sentidos possíveis é próprio dos textos internacionais que devem conter e excluir múltiplas interpretações ao mesmo tempo (Papić, 2021). É exatamente nessa indeterminação que se operam mecanismos lógicos para despolitizar o conteúdo da proteção de direitos humanos, como uma estratégia cara aos postulados liberais (Petitville, 2017). A marca da despolitização como prática do discurso foi especialmente presente no contexto do pós-Guerra Fria, com o espraiamento das ideias do neoliberalismo. Parte desse método consiste em retratar uma questão com apenas uma solução, fora da possibilidade do embate político legítimo, negando outras escolhas possíveis aos atores (Wood; Flinders, 2014)¹²⁹.

¹²⁹ Wood e Flinders (2014) ainda tratam de mais dois tipos de despolitização para além da discursiva: a governamental e a societal, que envolvem relações com a esfera pública.

Desta feita, a despolitização é composta por um conjunto de práticas que atendem a lógicas específicas sobre o pragmatismo, a legitimidade e a responsabilidade, sendo que:

[...] Lógicas sustentam práticas dando a elas significado e direção mesmo que os atores e as instituições não necessariamente as controlem. Adicionalmente, argumentamos que lógicas de ação congregam tanto as expectativas, isto é, o que os atores esperam de uma prática específica, quanto os resultados concretos, pretendidos ou não.

Referimos às lógicas de despolitização como condutoras das práticas de despolitização e das consequências para os atores e as questões em tela. Desvelamos três principais categorias de lógicas de despolitização nas Organizações Internacionais: ser pragmático, monopolizar a legitimidade e evitar responsabilidade. Em primeiro lugar, despolitização é performada como uma resposta pragmática e funcional para necessidades e restrições seguindo uma forma de racionalidade prática. Em segundo lugar, a despolitização apoia a afirmação e expansão da legitimidade, ao mesmo tempo em que é reforçada pela monopolização de um campo de políticas. Em terceiro, a despolitização desafia a atribuição de responsabilidade e tende a fortalecer as relações de poder existentes. As lógicas que apoiam as práticas de despolitização das OI revelam as consequências potencialmente não intencionais para as OI e, de forma mais ampla, para a governança global. (Louis; Maertens, 2021, p. 14, tradução nossa¹³⁰).

Essa estratégia não é, portanto, singular do campo protetivo¹³¹, mas a própria dinâmica pela qual as organizações internacionais operam em busca de constituir autoridade e legitimidade da sua ação política (Barnett; Finnemore, 2004). Nesta linha, as práticas no sentido da legitimidade conduzem ao reconhecimento de determinada instituição como o foro adequado para o tema tratado, diminuindo a competição institucional, na afirmação de suas habilidades já consolidadas, bem como para defender a expansão de seu mandato, projetando *expertise*, e, também, para monopolizar as soluções como os requisitos pretensamente adequados, construindo um caminho como a única solução possível para a questão (Louis; Maertens, 2018).

¹³⁰ Do original: “*Logics support practices giving them meaning and direction even if actors and institutions do not necessarily control them. Additionally, we argue that logics of action comprise both the expectations, i.e. what actors expect from a specific practice, and the ensued concrete outcomes, intended or not. We refer to depoliticization logics as the driver of depoliticization practices and the concrete consequences for actors and issues at stake. We unveil three main categories of depoliticization logics at play within IOs: being pragmatic, monopolizing legitimacy and avoiding responsibility. First, depoliticization is performed as a functional and pragmatic answer to needs and constraints following a form of practical rationality. Second, depoliticization supports legitimacy assertion and expansion while being reinforced by the monopolization of a policy field. Third, depoliticization challenges responsibility attribution and tends to strengthen existing power relations. The logics supporting IO depoliticization practices reveal the potentially unintended consequences for IOs and more broadly global governance.*” (Louis; Maertens, 2021, p. 14)

¹³¹ Não obstante, Barnett (2018) pondera a relação entre os discursos contidos nas práticas do humanitarismo em contraposição a perspectivas mais abrangentes de direitos humanos com foco no elemento moralizante e salvacionista do primeiro.

Boa parte desse esforço, então, se refere a construir um domínio institucional da ação que não seja lida como vinculada a interesses dos atores – como se essa formulação abstrata fosse essencialmente escusa – e, assim, formar um ferramental próprio capaz de agir para além das disputas políticas. Entretanto, a reafirmação de uma dinâmica pretensamente tecnocrática encontra seu limite quando a necessidade de ação não pode ser neutra ou imparcial, tornando a despolitização uma fonte de tensão sobre a legitimidade das organizações (Barnett; Finnemore, 2004; Dellmuth; Scholte; Tallberg, 2019).

Esse entrave é patente no espectro da proteção uma vez que fica claro o uso de uma moralização à luz de um espaço sobre-político (em referência ao conceito de Mouffe já usado aqui), onde o agir justifica-se pela lógica salvacionista e civilizatória (Barnett, 2018; Keene, 2002). A despolitização ganha no contexto da proteção uma dinâmica antes de tudo moral, onde a relação entre o agir protetivo e a vulnerabilidade é feita de modo paternalista (Cohn, 2014), porque está contida na perspectiva de controle sobre as funções do Estado e da representação das pessoas (Bigo, 2006). Com isso em tela, a associação entre proteção e vulnerabilidade como co-constitutivas ganha um tom despolitizado à medida que se lida com a condição vulnerável como um reconhecimento sem causas ou mesmo distante das dinâmicas de poder (Virokkanas; Liuski; Kuronen, 2018). No entanto, se essa lógica etérea da vulnerabilidade pode ser paternalista, o substrato de direitos humanos não é, fazendo com que a referência a “proteger o direito de alguém” tenha um corpo político esgrimado no contexto das disputas ideacionais em curso (Balibar, 2013; Koskeniemmi, 2015). A plasticidade é, nessa esteira, um recurso de alargamento dos significados que faz parecer incorporar a pluralidade contestatória, enquanto reafirma a posição da organização como superior e tecnicamente competente, podendo agir em um nível de legitimidade operacional, quando a maior parte do escrutínio público está direcionado às posições do embate político mais amplo (Rizzotti; Fuccille, 2022).

É nessa circunstância que se opera a indeterminação como saída para tentar despolitizar o conteúdo político dos direitos humanos: uma vez que a expressão comporta uma miríade de sentidos e, por consequência, o que essa ação significa depende sobretudo do interlocutor, do espaço e do tempo em que ela é orquestrada (Koskeniemmi, 2015). A indeterminação como prática tem, então, o objetivo de manter a característica maleável e assim congrega tanto vagueza quanto ambiguidade na sua interpretação, a fim de atender a múltiplos interesses dos atores no sistema internacional (Papić, 2021)¹³². Essa é uma forma corriqueira na produção

¹³² Tatjana Papić (2021, p. 530) define os dois conceitos como: “*A rule is vague when there is no pre-established answer to the issue it regulates. On the other hand, a rule is ambiguous, if it has multiple*

normativa que têm por finalidade justamente viabilizar a adesão de diferentes perspectivas na composição das prescrições regulatórias em curso, não tornando a indeterminação essencialmente deletéria ao *compliance* (Papić, 2021). O que faz com que a indeterminação seja problemática na formação normativa é o mecanismo da despolitização que pode surgir, limando uma contestação produtiva. Considerando a dificuldade de consensos na política internacional, a indeterminação é a característica esperada no início do processo normativo e é fundamental que as normas se mantenham flexíveis para acomodar os *inputs* iterativos sobre os sentidos em uso¹³³; entretanto, quando ela é atalho para a moralização ou a preconização da “técnica” na afirmação de uma autoridade funcionalista, ela passa a produzir modelos cristalizados, com limites flagrantes de legitimidade, já que os atores não engajam completamente no depuramento da norma, e nem obtêm os dividendos da previsibilidade das relações como uma das funções do direito internacional.

Nesse sentido, os debates sobre proteção estão balizados por dois mecanismos que buscam a despolitização: do lado da preconização da burocracia internacional, a ideia de uma técnica a ser aperfeiçoada com “lições aprendidas” [*lessons learned*] e “regras de engajamento” – no jargão militar – ocupa os níveis operacionais de legitimidade (Rizzotti; Fuccile, 2022); enquanto a mobilização substantiva acena às perspectivas de moralização da ação internacional fazendo uso de uma imagem salvacionista dos direitos humanos (Barnett, 2018), lastreada na interpretação (neo)liberal sobre seu conteúdo (Berger, 2023; Lafont, 2015, 2018). Essa combinação retira agência das pessoas, tornando-as alvos da proteção em nome de um projeto civilizatório (Keene, 2002), ao mesmo tempo em que cria uma narrativa de escolha única para os atores (Louis; Maertens, 2018; Wood; Flinders, 2014). Também é preciso pontuar que cristalizar o avanço como uma construção de poder internacional apenas em nome de um projeto específico de ‘civilização’ (Keene, 2002) deixa de reconhecer os movimentos relevantes de contestação e pluralismo que a ordem do pós-1945 foi capaz de acomodar (Risse, 2024) e assim limita o escopo dos significados de proteger. Não obstante, a proteção pode ser tornar um discurso civilizatório quando impõe estruturas pretensamente acabadas de como se proteger, ao invés de abrir a dinâmica contestatória de modo substantivo.

meanings. As concepts of vagueness and ambiguity are different, a rule can be both – vague and ambiguous – at the same time. In each case, it is indeterminate.”

¹³³ Não faltam exemplos em que a mesma expressão normativa foi transformada como uma saída de constranger o poder hegemônico. Talvez o caso mais revisitado seja o da norma de soberania. Para esse debate, consultar Crawford, 2012.

O problema instalado é que não existem direitos sem conteúdo político que seja francamente disputado (Balibar, 2013). É importante destacar que a posição tomada neste trabalho não coaduna com a perspectiva de que a ideia em si mesma de direitos humanos é despoliticante, como defende parte da tradição marxista (Douzinas, 2013), mas sim que esse eventual resultado é produto da moralização e reificação dos sentidos operados sobre direitos, como a prática de proteção em nome de uma humanidade abstrata, universal e protetora (Kennedy, 2004, 2008). Uma pretensa perspectiva de um sentido fixo e moral de humanidade escamoteia o uso desse recurso para exclusão, e impede a dialética sobre o conteúdo dos direitos e a quem eles devem ser garantidos; isso, contudo, não significa uma anomalia política, mas a própria conjunção histórica. Como aponta Costas Douzinas (2013, p. 55, tradução nossa¹³⁴): “Poder e moralidade, império e cosmopolitismo, soberania e direitos, direito e desejo não são inimigos fatais. Ao contrário, uma amálgama histórica específica de poder e moralidade forma a ordem estruturante de cada época e sociedade”. O ponto, então, é que não há um elemento essencializado de nenhum desses *topoi*, apesar de eles terem construtos secularmente adensados, fazendo com que o processo dialético da sua incorporação social e normativa seja crucial para a validação de novos significados (Benhabib, 2006, 2008).

É verdade que parte expressiva de uma imagem sobre sentidos gerais dos direitos humanos foi feita na historiografia do tema sobre suas pretensas origens, colocando posições divergentes sobre momentos de inflexão e acepções originárias (Koskeniemmi, 2015; Marks, 2012; Moyn, 2010, 2018; Whyte, 2017). É fundamentalmente esse mito que sustenta a perspectiva de que a trajetória dos direitos humanos é linear com a afirmação do liberalismo como ideologia dominante e, por conseguinte, atrelada ao projeto hegemônico da ordem liberal, obliterando embates e propostas que serviram para constranger esse poder e inclusive disputar o espaço ideológico (Berger, 2023; Halme-Tuomisaari; Slotte, 2015). Seria razoável, então, identificar que as normas produzidas são atravessadas pela tríade segurança-desenvolvimento-direitos humanos, uma vez que ela constitui a espinha dorsal de fundação da ordem (Duffield, 2001) e, assim, associar seus desenvolvimentos às perspectivas de afirmação do projeto hegemônico, tornando o conteúdo de direitos relativamente previsível e menos indeterminado apesar de seu léxico plástico. Contudo, ainda que essas práticas sejam rastreáveis e materializadas tanto na política internacional mais cotidiana, quanto nos documentos que positivam esse espírito – como é o caso da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948)

¹³⁴ Do original: *Power and morality, empire and cosmopolitanism, sovereignty and rights, law and desire are not fatal enemies. Instead, a historically specific amalgam of power and morality forms the structuring order of each epoch and society.* Douzinas (2013, p. 55)

(Halme-Tuomisaari; Slotte, 2015; Whyte, 2017) –, também é verdade e comum que haja a movimentação dessa amálgama em direção emancipatória, onde o reconhecimento de garantias aponta para um horizonte de embates políticos reais, viabilizando o acesso de determinados grupos inclusive a espaços de poder.

Vale lembrar três exemplos dessa possibilidade brevemente referenciados ao longo deste trabalho: o primeiro e, talvez, mais canônico na literatura é a afirmação de direitos socioeconômicos como uma contribuição de origem socialista à ordem liberal no auge da Guerra Fria (Claeys, 2015); o segundo se refere ao arcabouço normativo sobre mulheres e perspectivas de gênero que ganhou tração real ao incorporar as perspectivas do Sul Global e que segue tensionando a reificação protetiva na agenda securitária (Weldon, 2006); e o terceiro é a apropriação pelos movimentos indígenas da gramática do direito internacional para reivindicar posse das terras originárias (Madalena, 2019; Ward, 2011). Os desenrolares desses três flancos de direitos humanos mostram uma composição sofisticada entre o processo organizacional de proposta e contestação normativa, inclusive fazendo uso da complexidade institucional, que se opõem à lógica binária sobre salvaguardas internacionais, conforme se reapropria desses expedientes. Os regimes específicos são constantemente emendados de fontes normativas variadas e com toda sorte de *enforcement* (Abbott; Snidal, 2001), que viabilizam o processo dialético primeiro sobre seus significados, depois sobre a capacidade de materializar seus usos nas instâncias internacionais, mas também na sua incorporação nos ordenamentos domésticos (Benhabib, 2008, 2011). Do mesmo modo que a disputa desses espaços pode abrir um caminho importante para a luta política de grupos vulnerabilizados, inclusive para a consolidação de direitos universalizantes, o processo de formação normativa atravessa gargalos institucionais e de poder contundentes, que criam restrições sobre o alcance emancipatório das normas e de sua eficácia. Esse movimento é estado normal de coisas de qualquer dinâmica social e não uma mácula na sedimentação do conteúdo de direitos, quando o princípio que impera é da politização na capacidade de circulação de ideias e de ajustes sobre o grau de indeterminação formal dos textos normativos.

A questão que se apresenta na sequência é se essa complexidade pode ocasionar interações de colisão normativa, pensando o eixo interpretativo dos direitos humanos como guia central. Essa não parece uma situação crível, quando o processo normativo parte da perspectiva de direitos humanos; diferentemente do que ocorre na interação com regimes de outro problema geral como comércio, a exemplo do caso do HIV/AIDS mencionado anteriormente (Fischer-Lescano; Teubner, 2004). Isso ocorre porque, a despeito da indeterminação premente, a referência a direitos carrega como valor geral ser aglutinador e não violador; isto é, somam-se

garantias em áreas distintas da vida, e evita-se ações produtoras de violência. O que pode, sim, ocorrer é a produção de um comportamento, na franja dos *clusters*, que em nome de uma pretensa defesa de direitos produza violações – é o caso já discutido aqui do contraterrorismo nas operações de paz (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022).

Neste sentido, o risco iminente de abrir mão dessa lógica de ação no contexto institucional é produzir esvaziamentos materiais da proteção de direitos, implicando a transmutação de um *topoi* plástico para uma incubadora de projetos antagônicos ao horizonte emancipatório. Esse é o caso de práticas militarizadas que se pretendem protetivas, como a R2P, e alicerçam uma contestação sobre o sentido da integridade das pessoas de uma comunidade política, e mesmo da inclusão de uma certa ideia de família como esteio social. Por outro lado, o tensionamento de gênero nas agendas multilaterais produz efeitos significativos, como a inclusão desse enquadramento no tratado de pequenas armas (Enloe, 2014). O ponto central é que fazer uso da politização iterativa é crucial para manter e criar espaços institucionais que têm o condão de mover os processos de juridificação [*legalisation*], assim como incorporar dinâmicas contestatórias fundamentais para a construção dos sentidos em uso.

Quando o processo de politização é limado do debate normativo-institucional, abre-se caminho para fraturas importantes de legitimidade (Dellmuth; Scholte; Tallberg, 2019), em que prosperam atores que questionam os próprios fundamentos da ordem, com interpretações de exclusão e violência. É esse o cenário que se desvela com o avanço da extrema direita e seu uso da arquitetura internacional para empunhar retrocessos no conteúdo de direitos¹³⁵, e é ao momento em curso da crise da ordem liberal internacional e à essa confluência que o trecho final deste capítulo se dedica.

5.3.1 Contestação, *backlash* e a crise da ordem multilateral

Reconhecer o potencial produtivo da contestação na iteração sobre direitos provê ferramentas para interpretar a empreitada mais recente da extrema direita contra a ordem liberal e, assim, também auxilia a compreensão das estratégias institucionais levadas a cabo na suplantação da arquitetura pluralista construída nos últimos 80 anos (Achayra; Plesch, 2020; Risse, 2024). A questão central sobre a contestação que a ordem liberal atravessa neste momento não é sobre a simples prática dos atores desafiarem os pressupostos liberais, isso

¹³⁵ Esse fenômeno é registrado na literatura como ‘*backlash*’, traduzindo uma reação de grupos sobre práticas de direitos humanos (Vinjamuri, 2017), a seguir debatido.

porque, ainda que suas fundações sejam notadamente parte do projeto hegemônico dos Estados Unidos (Ikenberry, 2011), sua constituição material foi capaz de incorporar *inputs* significativos de grupos que não necessariamente coadunavam com essa perspectiva ideológica (Achayra; Plesch, 2020; Risse, 2024). A trajetória dos direitos humanos, sem dúvida, aponta para essa flexibilidade, apesar da diferença na robustez normativa, assim como a bem-sucedida integração dos novos Estados saídos dos processos de independitização na segunda metade do século XX (Achayra; Plesch, 2020; Risse, 2024).

Desta feita, o diagnóstico de crise em curso não trata da abertura de contestações normativas ou simplesmente do embate político tradicional entre grandes potências, mas sim da perspectiva de que sua própria estrutura está sendo substituída por um projeto desagregador da política internacional e suas instituições não têm sido capazes de responder aos desafios postos por abalos econômicos, ambientais, migratórios, entre tantos outros que se apresentaram no primeiro quarto do século XXI (Hale; Held; Young, 2013). Não obstante, esse cenário é circunscrito pela própria turbulência das democracias liberais que sofreram descrédito e processos de autocratização (Mounk, 2018; Przeworski, 2020), onde a ascensão de governos de extrema direita está amplamente lastreada na massa de ressentidos sobre a sensação de perda de seus privilégios de raça e gênero (Brown, 2019), quando as promessas de cosmopolitismo falharam em produzir dividendos econômicos e sociais (Koskeniemmi, 2019). Isso, porque a base político-eleitoral desses governos mobiliza discursos de retomada do controle político, em um sentido soberanista, bem como identifica nas transformações dos anos 1990 a raiz da dissolução de uma estrutura social que os beneficiava (Koskeniemmi, 2019). Esses grupos situam naquele momento de expansão da globalização neoliberal a ruptura de uma expectativa de vida centrada na masculinidade e na branquitude, com uma derrocada econômica flagrante:

[...] no Norte global, a política econômica neoliberal devastou áreas rurais e suburbanas, esvaziando-as de empregos decentes, aposentadoria, escolas, serviços e infraestrutura enquanto os gastos sociais minguavam e o capital ia à caça de mão de obra barata e de paraísos fiscais no Sul global. Ao mesmo tempo, abria-se uma clivagem cultural e religiosa sem precedentes. [...] Além de empobrecidos e frustrados, os cristãos brancos, rurais ou suburbanos, eram deixados de lado e para trás, alienados e humilhados. E havia o racismo duradouro, crescente conforme novos imigrantes transformaram bairros suburbanos e conforme políticas de ‘equidade e inclusão’ pareceram, ao homem branco não escolarizado, favorecer a todos, menos a ele (Brown, 2019, p. 11).

Como aponta Wendy Brown (2019), as ruínas deixadas pelas políticas neoliberais foram férteis para a ascensão de grupos “anti-globalistas”, que interpretaram a agenda cosmopolita

como um ataque ao seu modo de vida e nutriram o desprezo pelos postulados da ordem internacional liberal. Essa combinação tem exposto fraturas de legitimidade importantes do multilateralismo vigente, uma vez que a agenda reacionária não se limita às transformações em cada Estado, mas se dirige à implantação de um novo sentido de mundo, seja na cooperação multilateral, seja nos valores preconizados pelos acordos globais (Koskeniemmi, 2019). Essa empreitada já tinha representantes conservadores, em especial nas agendas sobre gênero (Cupać; Ebetürk, 2020), mas ganhou tração especial com a chegada de Donald Trump à presidência dos EUA em 2016.

A promessa de “*America first*” [EUA em primeiro lugar] como condutor de política externa implica a retirada da parcela majoritária de custos com que o país tem arcado desde o pós-guerra, desfinanciando a arquitetura da governança global que sustentava o projeto liberal (Weiss; Forsythe; Coate, 2019). O primeiro mandato de Trump (2017-2021) foi marcado pela recusa em indicar juízes para os painéis da Organização Mundial do Comércio (OMC), e a retirada dos EUA do Acordo de Paris e da Parceria Transpacífica (TPP), do acordo nuclear com o Irã e da Organização Mundial de Saúde (OMS)¹³⁶ no contexto da pandemia de covid-19 (Mills; Payne, 2020). Todo o quadro formulado pela expansão de Clinton e pelo reposicionamento de Obama na esteira das crises pós-Guerra Fria (Pecequilo, 2012) foi desmantelado em nome de uma retomada de um padrão de vida americano. Esse é um movimento distinto do unilateralismo levado a cabo por George W. Bush (2001-2008), quando, a despeito da recalcitrância em relação à participação dos EUA nos regimes específicos de direitos humanos e do uso da força na Guerra ao Terror à revelia do CSNU, o projeto hegemônico ainda se fazia presente e buscava justificativas para desafiar as normas do sistema internacional (Mills; Payne, 2020). O governo Trump não apenas desprezou a sofisticada constituição da ordem internacional como um artifício da projeção americana, como teve o condão de encorajar outras lideranças refratárias a essa arquitetura articulando uma rede internacional de extrema direita cujo mote para suas audiências domésticas é justamente de retomada de um controle nacional perdido (Brown, 2019)¹³⁷.

¹³⁶ No dia da posse de seu segundo mandato em 2025, Trump emitiu uma ordem executiva [*executive order*] retirando os EUA da OMS.

¹³⁷ Brown (2019, p. 14) pontua: “Os *slogans* das campanhas dizem tudo: ‘*Make America great again*’ [Faça a América grande de novo] (Trump), ‘A França para os franceses’ (Le Pen e a Frente Nacional), ‘*Take back control*’ [Recupere o controle] (Brexit), ‘Nossa cultura, nosso lar, nossa Alemanha’, (Alternativa para a Alemanha), ‘Polônia pura, Polônia branca’ (Partido Polonês da Lei e da Justiça), ‘Mantenha a Suécia sueca’ (Democratas suecos).” Essa agenda mobiliza o racismo antimigratório no Norte Global, enquanto no Sul faz referência a um passado pretensamente ordeiro, como o “Deus, Pátria e Família” bolsonarista.

Com isso, esse movimento é também alimentado pela própria crise de legitimidade que as instituições atravessam, colocando-as como alvo direto dos projetos de extrema direita, onde a retração do fiador da ordem tem o potencial ainda mais destabilizador no cenário global (Lake, 2021). Neste sentido, a instalação da crise se encontra tanto nas dimensões domésticas, com a eleição de grupos reacionários, religiosos e nativistas [anti-migração] (Brown, 2019; Casarões; Farias, 2021; Lake; Martin; Risse, 2021; Weiss; Forsythe; Coate, 2019), quanto na dificuldade das próprias instituições internacionais na esteira de crise de 2008 em formularem e implementarem soluções pelas condições políticas dadas no sistema internacional (Hale; Held; Young, 2013). Conflui, desta forma, a fratura de variadas dimensões da legitimidade, tanto de jaez substantivo, abordando o conteúdo e os valores dispostos nas normas e organizações multilaterais; quanto sobre resultados, pois a participação no processo institucional não distribui dividendos necessários para a permanência dos atores (Bexell, 2014; Imerman, 2017; Tallberg; Zürn, 2019; Zürn, 2018).

Já foi explorada neste trabalho a relação constitutiva entre legitimidade e contestação, salientando que a presença contestatória por si só não significa o fracasso da formulação normativa, e pode inclusive torná-la mais robusta com a galvanização dos atores sobre seu conteúdo (Dietelhoff; Zimmerman, 2020). Desta feita, o problema em tela não é o constante desafio que atravessam os pressupostos da ordem liberal, mas sim o tipo de contestação realizada em que o objetivo não é adensar sua estrutura, mas suplantá-la por um outro modo de vida. A contestação se torna deletéria quando seu alvo substantivo não mira apenas uma interpretação sobre o binômio problema-valor, mas quando o valor em si é substituído por outro antagônico. Isto é, se a norma – geral ou específica – é composta pelo vínculo lógico entre a questão a ser abordada e como abordá-la, a transformação do conteúdo do valor determina necessariamente a ruptura com o conjunto substantivo que estava posto anteriormente¹³⁸. É isso que faz com que os regimes de proteção, e até mesmo sua forma geral, estejam no centro do processo contestatório – neste caso em prejuízo das normas atuais, e de produção de um novo rol de regulações –, uma vez que a capacidade de ampliar a garantia de direitos e de tornar a ação internacional relevante, inclusive com a retórica de “moralmente necessária”, foi esteio de parte expressiva da ordem liberal no século XX e francamente adensada ao final da Guerra Fria (Cohen, 2012; Kennedy, 2004; Orford, 2003).

¹³⁸ Vale salientar que isso não implica uma percepção essencializada da norma, como discutido no capítulo 2 deste trabalho, mas sim na perspectiva de que essa conjunção é disputada e reinterpretada pelos atores.

A narrativa antimigratória não coloca em risco exclusivamente os sistemas nacionais de acolhimento, mas toda a malha de direito à mobilidade e à recepção de refúgio desenvolvida nos últimos 100 anos. A substituição da perspectiva de desigualdade de gênero pela proteção da família desestrutura as linhas de financiamento ao acesso à saúde e à educação das mulheres, assim como cria zonas de desproteção para as meninas vítimas de violência sexual ao defenderem o direito do nascituro. O ponto aqui é justamente que a contestação de turno da ordem liberal não ataca tão somente a capacidade de fazer acordos multilaterais, ou preconiza o interesse nacional sobre a cooperação, mas sim tenta suplantar o valor geral de direitos humanos que se constituem em agregar múltiplas dimensões da vida e evitar todas as formas de violência. Com isso, é importante que se destaque: não se trata apenas do desmonte das estruturas internacionais ou mesmo da disputa sobre sentidos em uso, mas sim da construção de um projeto substituto ao costurado dialeticamente no pós-Guerra.

Esse movimento tem sido registrado na literatura sob a ótica do “*backlash*”, definido por Leslie Vinjamuri (2017, p. 120, tradução nossa¹³⁹) como:

[...] uma resposta comportamental à aplicação ou antecipação clara de uma política específica ou prática institucional que é percebida como estando em oposição aos interesses ou valores de um ator ou conjunto de atores em particular; é caracterizada por uma tentativa de alterar, restringir, subverter ou resistir de outra forma a essa aplicação de política ou prática. O *backlash* tático pode buscar simplesmente restringir ou bloquear políticas e pode ser de curto prazo. O *backlash* estratégico busca bloquear intervenções de justiça internacional, mas vai muito além. Sua ambição é incorporar novas regras, práticas ou, às vezes, fontes alternativas de autoridade.

Neste sentido, há uma clara sobreposição da percepção do *backlash* com formas reativas de contestação, nas quais os atores discordam da conjunção normativa. A própria autora identifica essa coincidência, mas os diferencia a partir da ideia de que a contestação é um processo interativo e que o *backlash* seria inerentemente reativo (Vinjamuri, 2017, p. 121)¹⁴⁰.

¹³⁹ Do original: “[...] a behavioral response to the application or clear anticipation of a specific policy or institutional practice that is perceived to be in opposition to the interests or values of a particular actor or set of actors; it is characterized by an attempt to alter, restrict, subvert, or otherwise resist this application of policy or practice. Tactical backlash may seek simply to restrict or block policies and may be short term in nature. Strategic backlash seeks to block international justice interventions, but goes much further. Its ambition is to embed new rules, practices, or, sometimes, alternative sources of authority.” (Vinjamuri, 2017, p. 120)

¹⁴⁰ “Contestation is premised on a deeper engagement with and commitment to alternative norms, principles, or ideologies. Unlike backlash, contestation is not inherently reactive, but is interactive. Backlash differs from contestation in that it is essentially reactive and motivated by a desire to obstruct or push back against a particular intervention, policy, advocacy, or practice.” (Vinjamuri, 2017, p. 121).

O problema dessa conceitualização é que ela essencializa a contestação como necessariamente positiva. Deste modo, é pouco útil pensar em uma cisão entre *backlash* e contestação, tornando-se mais produtivo conceituar o primeiro como um tipo da segunda especialmente direcionado a direitos humanos. Isso, porque a possibilidade de restringir ou bloquear práticas no curto prazo – acima denominado *backlash* tático – é parte da dinâmica regular da política, e a modulação que se produz a partir disso é justamente o cenário de incorporação contestatória, onde, inclusive, os *inputs* dissonantes dos atores são capazes de reformular a proposta normativa, o que retira a utilidade de uma denominação a parte para essa reação. No entanto, a forma estratégica constitui uma contestação direcionada às fundações da norma¹⁴¹ – o valor geral – onde o objetivo não é sanar determinada escolha, mas romper com aquela organização entre problema-valor, e ativamente suplantar a proposta contestada. É dessa relação que deriva a percepção de *backlash* e não apenas de uma contestação reativa: o que constrói esse percurso é a realização de um retrocesso em termos objetivos do que se propõem as estruturas vigentes, e esse ponto tem mais tração e efeito no campo dos direitos humanos, uma vez que a retirada de garantias constitui uma violação em si mesma¹⁴².

Perceber esse movimento é crítico para a compreensão da crise instalada pela extrema direita no sistema internacional, já que as empreitadas conduzidas por essa coalizão ultrapassam a simples ocupação do governo de turno, e revelam a suplantação do horizonte emancipatório que pode ser construído com a afirmação de direitos. Assim, os regimes específicos de proteção talvez sejam a face mais clara do novo projeto: os sentidos disputados não apenas reinterpretam os expedientes consolidados, como os instrumentalizam para dar corpo a uma política de violência e exclusão. Uma manifestação emblemática nessa linha é o uso do dispositivo de direito à vida mencionado no Pacto de Direitos Civis e Políticos cuja referência é textual ao fim da pena de morte, com a justificativa para a defesa do direito do nascituro (Alves, 2019) e, assim, o fim de políticas de direitos reprodutivos para mulheres e meninas, incluindo o acesso ao aborto e à educação sexual.

¹⁴¹ Vale pontuar que aqui a porta de entrada da contestação pode ser tanto no seu nível mais abstrato – a norma geral –, quanto nos comportamentos e práticas materializados das franjas do regime. A questão é identificar o conteúdo objetivo da contestação: se é sobre como aplicar determinada prática e sua coerência com o valor preconizado, ou o que ela representa em termos axiológicos para o sistema internacional.

¹⁴² É comum que se debata na arena jurídica a ideia de que direitos humanos não sejam passíveis de retrocesso. O argumento jurídico caminha pela ideia que a garantia de direitos é um postulado cumulativo e linear. Essa discussão não influi aqui, entretanto, uma vez que o ponto central é sobre a organização político-normativa, não a hermenêutica jurídica.

Chama atenção também que essa agenda preconiza o discurso moral-religioso como força motriz do seu embate retórico, interditando qualquer tipo de embate justo sobre suas audiências, porque o que fica em disputa é a própria constituição de caráter das pessoas (Brown, 2019). Essa ação usa conscientemente as táticas de despolitização, apresentando uma saída superior de mundo e invalidando o próprio processo da interação social como parte da política (Wood; Flinders, 2014). É essa conjuntura que produz a paralisia das Nações Unidas e de outras organizações: há contestação deletéria no que tange aos princípios fundantes da ordem liberal em todos os setores de cooperação a partir de um projeto moralista que, portanto, inviabiliza o debate (Brown, 2019); e essa força atinge a um corpo cuja autoridade foi constituída sob a lógica da tecnicidade e da moralidade vigente (Barnett; Finemore, 2004), sendo refratária a posições francamente políticas e necessariamente pluralistas para a acomodação de interesses. É evidente que essa é a retórica do corpo burocrático, uma vez que qualquer decisão no campo de atuação das organizações internacionais é inerentemente política. Assim, forma-se uma encruzilhada em que o esvaziamento de legitimidade atinge dimensões substantivas, procedimentais e de resultados, já que o desfinanciamento e boicote às práticas de afirmação de direitos atam suas estruturas, criando ainda mais impedimento para a percepção de bons dividendos distribuídos nessa participação. Vale pontuar que isso não significa que os grupos de extrema direita abandonaram a arquitetura internacional, mas seu exato oposto: eles têm ocupado com vigor os espaços de disputa, tendo o Conselho de Direitos Humanos como alvo preferencial na matriz onusiana, exatamente com o intuito de frear a permanência das agendas emancipatórias e substituí-las pelo seu próprio projeto político.

A saída que parece ser encampada pela burocracia, no papel de organizadora dos fluxos de negociação e redação dos acordos, é justamente pela indeterminação. As menções crescentes sem quaisquer referências de *enforcement* e com alto grau de plasticidade indicam um momento de contenção das fronteiras sobre o que proteger significaria na ação internacional, reproduzindo os jargões sedimentados, sem avanços substantivos. Essa aposta se sustenta pela expectativa de um refluxo da onda reacionária, e pode eventualmente ser bem-sucedida caso logre a limitação dos retrocessos nos sentidos normativos; contudo, ela é arriscada por não conseguir sanar as fraturas expostas de legitimidade que demandam a politização de seus termos para o engajamento produtivo dos atores, incluindo Estados e sociedade civil, onde a disputa passa pela reforma aberta e iterativa para a produção de novas soluções globais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Questionar o que significa proteção abre um campo vasto para escolhas axiológicas e práticas internacionais controversas, isso porque a ideia de que os esforços da comunidade internacional deveriam ser para “proteger” pessoas é imbuída de disputas profundas sobre o conteúdo político de direitos, que foi largamente moralizado. Boa parte desse esforço foi guiado pela ação das Nações Unidas em realizar seu mandato não apenas no sentido clássico das organizações internacionais de conformarem uma arena de cooperação com custos mais baixos, mas sim como guardiã moral da defesa de um modelo de mundo lastreado em valores liberais (Kennedy, 2004; Orford, 2003). Esse projeto, no entanto, foi amplamente modulado com incorporações substantivas de outros matizes político-ideológicos, tornando a produção institucional plural e capaz de atravessar contestações de grande vulto ao longo das décadas (Acharya; Plesch, 2020; Risse, 2024).

A construção dessa arquitetura mostrou-se complexa e parte de uma dinâmica de contestações e consolidação normativa sofisticada, produzindo regimes sobrepostos e interseccionados (Alter; Rautistiala, 2018; Carneiro, 2023; Winston, 2024). Essa profusão foi acompanhada de maior interesse acadêmico sobre normas e ganhou tração nas últimas três décadas de pesquisa sob a égide da compreensão do ciclo normativo, seus desafios, consolidações e efeitos (Acharya, 2004, 2011, 2013; Deitelhoff; Zimmerman, 2020; Finnemore; Sikkink, 1998; Hofferberth; Weber, 2015; Risse; Sikkink, 1999). Esse esforço foi transformado de uma perspectiva de caminhos para consolidação normativa, para o olhar sobre a composição entre flexibilidade e estabilização incorporando as trajetórias das normas a partir da contestação de seus valores e prescrições (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Wiener, 2018; Winston, 2017). O primeiro capítulo desta tese se dedica exatamente a essa discussão uma vez que o apuramento teórico não resultou necessariamente em consenso sobre o conceito de normas (Quissell, 2022), como consequência da atenção sobre emergência normativa na primeira onda desse campo (Hoffmann, 2010). Mesmo na segunda fase dessa agenda, que ampliou o debate sobre as relações desiguais de poder entre formuladores e receptores normativos, a pesquisa se manteve debruçada sobre os processos de difusão (Acharya, 2011).

Já no terceiro momento em curso, o tema sobre a composição da norma se mostrou mais presente, na esteira das questões sobre contestação e robustez normativa (Deitelhoff; Zimmerman, 2020; Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022). Até aqui, os trabalhos referenciam em um espectro amalgamado de norma-comportamento/*compliance*-identidade, em que sua característica regulatória media a incorporação das prescrições (Jacob, 2021). A depuração

conceitual toma corpo sobre a constituição das normas a partir do conceito de *norm cluster* [conjunto normativo] que propõe a tríade problema-valor-comportamento como os componentes essenciais (Winston, 2017). Essa formulação exclui a identidade como condição relevante para o espraçamento de determinada norma e permite olhar para o conjunto plural de ações que se comunicam entre si. Assim, a composição do *cluster* têm o condão de mapear a multiplicidade de valores e comportamentos sobre um determinado problema, incorporando as condições de estabilidade e flexibilidade, e com isso a evolução do processo normativo (Gallagher; Lawrinson; Hunt, 2022; Wiener, 2018; Winston, 2017).

A limitação iminente dessa fórmula é a equalização do comportamento como parte interna à estrutura normativa, restringindo reflexões mais amplas sobre a eficácia como um indicador relevante de contestação. Por esta razão, a proposta deste trabalho é de superar as restrições de comportamento como parte integrante na norma, o compondo como uma expressão do fenômeno normativo. Essa conceitualização acrescenta à questão sobre um *core* da norma, formado por problema-valor (Stefan; Kenkel, 2020), enquanto reconhece o comportamento como uma franja desse processo sustentado pelo *continuum* entre prescrição e materialização, que dialoga com o espectro de *enforcement* e *compliance* (Abbott; Snidal, 2000; Raustiala; Slaughter, 2002). Do mesmo modo, o elemento que vale ser integrado na relação entre problema e valor é a legitimidade que aparece de modo tangencial nos debates do construtivismo de normas: ao colocar a legitimidade como elo da estrutura entre problema e valor e da relação de seus comportamentos derivados, sobressai a forma de contestação e a importância dos conteúdos para a disputa dos “sentidos em uso” (Wiener, 2009).

Tendo estabelecido as balizas para a análise de normas internacionais, o segundo capítulo é dedicado às definições preliminares sobre proteção internacional, mobilizando o repertório teórico sobre o uso desse expediente e suas consequências. Esse esforço passa por uma tríade fundamental no escrutínio da relação protetiva: o Estado como polo protetor, a comunidade internacional como galvanizadora dos deveres protetivos e os grupos identificados como vulneráveis como polo protegido. Essa dinâmica é em grande medida alinhavada pela lógica intrínseca de direitos humanos que passou a compor o vínculo entre o Estado moderno e seus cidadãos, com em adensamento expressivo dessas estruturas em âmbito internacional a partir do século XX (Benhabib, 2004, 2006, 2008, 2011). Deste modo, o papel do Estado fica sujeito às normas disputadas de soberania, co-constituídas pela lógica da intervenção (Weber, 1992) e pelas obrigações de proteção como garantidora dos elementos de cidadania (Puggioni, 2016). A questão fundamental é que esse exercício por parte das Estados foi concebido sob uma plasticidade estendida dos seus significados, sendo convertida inclusive em vigilância por meio

dos aparatos de segurança (Bigo, 2006). Neste sentido, a percepção sobre o que seria contemplado pela ação protetiva atravessa fronteiras de direitos e violência, com especial atenção às populações mais vulneráveis na relação de cidadania – o caso crítico é dos refugiados postos nos limites literais e simbólicos dessa relação (Puggioni, 2016).

Não obstante, essa conjunção de obrigações e deveres foi robustecida no contexto de formação de regimes internacionais de proteção, francamente ligados a perspectivas de estabilização da ordem internacional (Cronin, 2003). Essa arquitetura foi engendrada a partir de uma ampla retórica moral sobre os deveres da comunidade internacional no reconhecimento e garantia de direitos, especialmente de grupos vulneráveis, em paralelo às atribuições do Estado (Kennedy, 2004; Orford, 2003). Concomitantemente e em função desse recurso moralizante, estruturaram-se práticas eivadas de tecnicismo como uma marca da burocracia internacional, que sustenta a autoridade de sua ação e, por conseguinte, sua legitimidade a partir de uma lógica sobre-política (Barnett; Finemore, 2004; Louis; Maertens, 2018; Mouffe, 2015). Nesta linha, a ação é majoritariamente distribuída pela produção de vulnerabilidades co-constituídas no sistema internacional entre as relações de poder e os grupos vulnerabilizados por essas dinâmicas (Clark, 2013); o polo protegido, portanto, é atravessado pela perspectiva de um reconhecimento de condições precarizadas, onde a relação sobre os alvos da proteção é de paternalismo, reduzindo a agência dessas pessoas (Cohn, 2014).

Essa estrutura se comprova na produção normativa do Conselho de Direitos Humanos e do Conselho de Segurança das Nações Unidas onde foram eleitos migrantes, refugiados e deslocados internos, crianças, mulheres e civis em conflitos armados como objeto referente da proteção internacional. Assim, o terceiro capítulo detalha via análise de conteúdo o uso do léxico protetivo nos dois órgãos entre 2006 e 2019 – período entre a fundação do CDH e a eclosão da pandemia de covid-19. Foram codificadas mais de 5000 menções a proteção nas resoluções emitidas pelos dois conselhos, a partir de categorias sobre o conteúdo da proteção onde aparecem a eleições de grupos vulneráveis e a referência contumaz a tipos de direitos. Cada categoria inclui um gradiente de *enforcement* que vai da forma tradicional da *hard law* até às construções semânticas mais afrouxadas. O resultado desse mapeamento foram 12 categorias principais de 33 secundárias em toda a produção documental. As associações mais frequentes se repetem parcialmente entre o CSNU e CDH comprovando a noção de comunicação institucional, uma vez que apesar dos fóruns terem diferentes abordagens e recursos, os temas vinculados à proteção são comuns entre si. Esse é o caso sobre integridade física e proteção de civis, crianças, migrantes e refugiados, mulheres, referência indeterminada sobre direitos humanos e direitos civis e políticos. Esses eixos contemplam múltiplas

associações de *enforcement* passando desde a referência a tratados internacionais como um instrumento de adensamento da complexidade institucional, pela recorrente menção às estruturas da burocracia internacional no robustecimento de consultores especiais e unidades de atenção à crianças e mulheres, até mesmo a forma mais genérica sem necessariamente apontar para um tipo de vinculação normativa. Esse cenário confirma a hipótese sobre a composição de diferentes formas de *enforcement/compliance* para um mesmo regime compondo uma estrutura complexa, entretanto refuta a hipótese sobre a proteção indicar mais uso da força, pelo o contrário, conforme a década de 2010 avança com o aprofundamento da crise do multilateralismo as referências aumentam e afrouxam, demonstrando que a tática para atravessar esse momento é pela indeterminação.

Esse esforço viabilizou o desenho sobre o conteúdo da proteção no sistema ONU, para além da associação mais imediata no campo securitário com a compreensão substantiva do seu sentido normativo. É a essa lente teórica que se dedica o capítulo final deste trabalho, onde apresenta-se a proposta de norma e regime geral como um recurso conceitual sobre os valores normativos e seu espraiamento por variados *clusters*. Ao partir do binômio problema-valor, cria-se a compreensão de que há não apenas uma sinergia entre regimes específicos distintos, mas uma ligação que dialoga com um sentido da ação internacional. Deste modo, a ideia de norma geral serve para compreender esses elos de legitimidade e profusão de normas específicas e práticas coesas, ainda que difusas. Uma norma geral está, então, no centro de um regime geral, composto por regimes (e, conseqüentemente, por normas) específicas seguidos de comportamentos e práticas como a expressão desses valores. Esse recurso serve ao exame do conteúdo das normas, mais do que sobre seu processo de difusão, e da comunicação substantiva entre regimes internacionais. Com atenção sobre o que a lógica disputada entre problema-valor galvaniza, é possível delinear quais são os regimes que ampliam a complexidade institucional e quais são os temas que, a despeito de dialogarem no nível das práticas, não revelam um valor conexo.

A proteção é um exemplo flagrante dessa conformação, uma vez que postula um centro gravitacional normativo de alta mobilização política e tem se sustentado pela multiplicidade de significados possíveis dentro do seu argumento moralizante. Com isso, o regime geral da proteção tem como regimes específicos a atenção a migrantes e refugiados, crianças, mulheres e integridade física e proteção de civis, tendo como eixo transversal o embate sobre direitos, galvanizado por perspectivas liberais da agenda conforme às dinâmicas internas da própria ordem internacional. Recuperar o sentido conexo e ampliado da proteção para além de fronteiras temáticas também permite construir um caminho para superação do binarismo

instrumentalizado nas lógicas liberais de direitos, e que se espalhou especialmente pelo humanitarismo das últimas três décadas. Não obstante, a própria distinção entre elementos técnicos e decisões políticas nas organizações pode ser revista e ampliar assim sua prática de legitimidade a partir de processos contestatórios menos vinculados à forma e mais ao conteúdo da sua programática; inclusive como meio de defesa dos ataques direcionados aos valores fundantes da ordem. Essa ampla complexidade de normas (Fehl; Rosert, 2020) faz com que as dinâmicas de colisão e complementariedade ganhem fôlego na produção mais recente da literatura (Jacob, 2024; Liesi, 2024; Orchard; Wiener, 2024; Winston, 2024), provando mais uma vez a utilidade da ideia de norma e regime geral, por sua capacidade de excluir sentido antagônicos e observar às formas de contestação e legitimidade institucional e ideacional que os atores mobilizam.

O recorte sobre a proteção revela uma prática com forte tentativa de despolitização pelas burocracias e nos textos das resoluções usando a pretensa retirada de seu conteúdo político como tática de sustentação na agenda institucional (Louis; Maertens, 2018; Wood; Flinders, 2014). Combinada com a forma indeterminada que o uso da expressão “proteção” carrega, o risco crítico é de perder a capacidade de disputas sobre os sentidos da ação internacional. Não obstante, a proteção traz consigo narrativa sistemáticas de moralização ao longo de três décadas (Barnett, 2018) que limita a contestação mais substantiva do seu conteúdo, diminuindo sua capacidade de incorporar contribuições produtivas. E é essa trajetória que pode ser observada com o aprofundamento da crise do multilateralismo nos últimos 10 anos: o esvaziamento político nas estruturas internacionais tem sido carregado a reboque de agendas reacionárias capazes de produzirem contestações profundas sobre os valores postos, chamada na literatura de direitos humanos de “*backlash*” (Vinjamuri, 2017). Nesta linha, as disputas sobre proteção têm limado horizontes emancipatórios da garantia de direitos humanos, desenhando uma trajetória curiosa, uma vez que chegou ao final da década mais indeterminada, com menor associação a mecanismos de *enforcement* e ainda assim com volume crescente da sua presença na produção normativa do CSNU e do CDH. Esse é um momento de permanência e consolidação da proteção com práticas bastante enraizadas nas estruturas burocráticas e enorme contestação sobre quem e o que deve ser protegido. Neste sentido, o que irá determinar a maior ou menor robustez desse expediente é a capacidade de modelar os conteúdos disputados pelos atores e, por consequência, incorporar os processos contestatórios em múltiplos níveis e dimensões do regime geral. O vínculo mais importante nessa disputa é justamente sua origem fundacional na lógica de direitos humanos que, mesmo com ampla divergência sobre seu

conteúdo específico, carrega em si a necessidade de politização e perspectivas agregadoras e de restrição da violência.

Esse é um cenário que demanda análises futuras e a superação dos limites dessa pesquisa. O primeiro deles é necessidade de ampliar as estruturas institucionais como a Assembleia Geral (AGNU) e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) considerando que são fóruns de maior flexibilidade temática e podem revelar outras frentes do regime geral proteção; e até mesmo para outras organizações internacionais. Também é necessário se alongar no tempo para a observação dos usos da proteção no contexto da pandemia de covid-19 e dos legados deixados por esse momento nos debates internacionais. Nessa esteira, instrumentalização da norma geral para além do campo expandido de direitos humanos também se faz necessário para ajustes conceituais sobre sua relevância no fenômeno normativo; assim como a condução de desenhos de pesquisa quem combinem entrevistas e outras fontes sobre a relação entre norma e prática. Não obstante, os resultados aqui mostrados são uma fotografia que consegue identificar alguns marcos para o debate sobre proteção internacional que, como já mencionado, segue em franca disputa com a permanência da extrema direita em espaços de poder. Esse formato recebe transformações que podem ser acompanhadas a partir da perspectiva da norma geral como um expediente de observação das balizas desse processo de crise a partir da legitimidade, com fases de recrudescimento e arrefecimento.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, v.54, n.3, p.421-456, 2000.
- ACHAYRA, Amitav. How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. **International Organization**, v.58, p. 239-275, 2004.
- ACHAYRA, Amitav. Norm subsidiarity and regional order: sovereignty, regionalism, and rule-making in the Third World. **International Studies Quarterly**, v.55, p. 95-123, 2011.
- ACHAYRA, Amitav. The R2P and norm diffusion: towards a framework of norm circulation. **Global Responsibility to Protect**, v.5, p.466-479, 2013.
- ACHARYA, Amitav, PLESCH, Dan. The United Nations: managing and reshaping a changing world order. **Global Governance**, v. 26, n.2, 2020.
- ADLER, Emanuel; POULIOUT, Vincent. International practices. **International Theory**, v.3, n.1 2011.
- ALTER, Karen J.; MEUNIER, Sophie. The politics of international regime complexity. **Perspectives on politics**, v. 7, n. 1, p. 13-24, 2009.
- ALTER, Karen; RAUSTIALA, Kal. The Rise of International Regime Complexity. **The Annual Review of Law and Social Science**, v.14, 2018.
- ALVES, Damares. **Discurso da Ministra Damares Alves no Conselho de Direitos Humanos da ONU**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discursos-da-ministra-damara-alves-no-conselho-de-direitos-humanos-da-onu>.
- ANDORNO, Roberto. 'Is vulnerability the foundation of Human Rights?'. In: MASFERRER, A., GARCÍA-SÁNCHEZ, E. (ed.). **Human Dignity of the Vulnerable in the Age of Rights**, *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* 55. Switzerland: Springer International Publisher, 2016.
- ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2016.
- ÁVILA, 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.
- BALIBAR, Etienne. On the Politics of Human Rights. **Constellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory**, v. 20, n. 1, 2013.
- BARDIN, Laurance. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARNETT, Michael. Change in or of Global Governance?. **International Theory**, v. 13, p. 131-143, 2021.

BARNETT, Michael *et al.* Peacebuilding: what's in a name. **Global Governance**, v. 13, n.1, 2007.

BARNETT, Michael; Finnemore, Martha. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2004.

BASARAN, Halil Rahman. Identifying the responsibility to protect. *In: The Fletcher forum of world affairs*. The Fletcher School of Law and Diplomacy, 2014. p. 195-212.

BECK, Ulrich. **A sociedade do risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEIER, J. Marshall. Ultimate tests: Children, rights, and the politics of protection. **Global Responsibility to Protect**, v. 10, n. 1-2, p. 164-187, 2018.

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, 2015a.

BELLAMY, Alex. The Responsibility to Protect turns 10. **Ethics and International Affairs**, v. 29, n.2, 2015.

BERLIN, Isaiah. **Liberty**. Oxford: Oxford University Press. 2002 [1969].

BENHABIB, Seyla. **Another cosmopolitanism**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BENHABIB, Seyla. **Dignity in adversity: human rights in turbulent times**. Cambridge: Polity, 2011.

BENHABIB, Seyla. The legitimacy of Human Rights. **Deadalus**, v.137, n.3, p, 94-104, 2008.

BENHABIB, Seyla; **The right of others: aliens, residents and citizens**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004

BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas [sic]. **Civitas**, v. 12, n.1, pp. 20-46, 2012.

BERGER, Tobias. Human rights beyond the liberal script: a morphological approach. **International Studies Quarterly**, v. 67, n. 3, p. sqad042, 2023.

BEXELL, Magdalena. Global Governance, Legitimacy and (De)Legitimation. **Globalizations**, v.11, n.3, 2014. pp.289-299.

BIGO, Didier. 'Protection: security, territory and population'. *In: HUYSMANS, J., DOBSON, A., PROKHONIK, R. (ed.). The Politics of Protection: sites of insecurity and political agency*. London and New York: Routledge, 2006, p.84-100.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert. The Legitimacy of Global Institutions. **Ethics and International Affairs**, v.20, n.4, 2006. p. 405-437.

CALL, Charles T. The Fallacy of the 'Failed State'. **Third World Quarterly**, v. 29, n.8, 2008.

CHAYS, Abraham; CHAYS, Antonia. On Compliance. **International Organization**, v.47, n.2, p.175-205, 1993.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão E.; FARIAS, Déborah. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 35, n. 5, p. 741-761, 2022.

CARNEIRO, Cristiane Lucena. Global Governance in a Complex World. **Frontiers in Law**, v. 2, p. 100-109, 2023.

CARVALHO, Daniel; RIZZOTTI LIMA, Letícia. Protection or Interference? The legitimacy of contemporary humanitarian interventions and the engagement of non-hegemonic powers. **Contexto Internacional**, v. 42, 2020.

CHAYS, Abraham; CHAYS, Antonia. **The New Sovereignty: compliance with international regulatory agreements**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

CHECKEL, Jeffrey T. The constructivist turn in International Relations Theory. **World Politics**, v.50, pp.324-348, 1998.

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

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

CLAEYS, Gregory. 'Socialism and the language of rights: the origin and implications of economic rights'. In: SLOTTE, P.; HALME-TUOMISAARI, M (ed.). **Revisiting the origins of human rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 206-238.

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

CLARK, Ian. **The vulnerable in International Society**. Oxford: Oxford University Press on Demand, 2013.

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, p. 485-505, 2006.

COHN, Carol. 'Maternal thinking' and the concept of 'vulnerability' in security paradigms, policies and practices. **Journal of International Political Theory**, v.10, n.46, 2014.

COICAUD, Jean-Marc. 'The evolution of International Order and the Faut Lines of International Legitimacy'. In: CHARLESWORTH, H., COICAUD, J-M (ed.). **Faut Lines of International Legitimacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 87-114.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CRAWFORD, James. 'Sovereignty as a legal value'. In: CRAWFORD, J., KOSKENIEMMI M. (ed). **The Cambridge Companion to International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p.117-133.

CRONIN, Bruce. **Institutions for the common good: international protection regimes in international society**. Cambridge University Press, 2003.

CROSSLEY, Noele. Explaining inconsistency: motive, intent, and the practice of human protection. **South African Journal of International Affairs**, v.27, n.3, p. 413-432, 2020.

CUPAC, Jelena; EBETÜRK, Irem. The personal is global political: The antifeminist backlash in the United Nations. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 22, n. 4, p. 702-714, 2020.

DAG HAMMARSKJOLD LIBRARY. **Resolutions & Decisions** [2024]. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/resolutions> Acesso em 28 de janeiro de 2024.

DELLMUTH, Lisa Maria; SCHOLTE, Jan Aart; TALLBERG, Jonas. Institutional sources of legitimacy for international organisations: beyond procedure versus performance. **Review of International Studies**, v.45, n.4, 2019. p. 627-646.

DERMIHAN, Nazli Ü. Role of Process Legality in Norm Contestation: Rise and Fall of Human Protection. **Alternatives**, v. 48, n. 3, p. 206-219, 2023.

DEITELHOFF, Nicole; ZIMMERMANN, Lisbeth. Things we lost in the fire: how different types of contestation affect the robustness of international norms. **International Studies Review**, v. 22, s/n, p.51-76, 2020.

DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights in Theory and Practice**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2013.

DOUZINAS, Costas. The paradoxes of human rights. **Filozofski Godisnjak**, v. 21, p. 83-104, 2008.

DOWNS, George. Enforcement and the evolution of cooperation. **Michigan Journal of International Law**, v. 19, 1998.

DUFFIELD, Mark. **Global Governance and New Wars: merging security and development**. London, New York: Zed Books, 2001.

- ENGSTRÖM, Viljam; HEIKKILÄ, Mikaela; MUSTANIEMI-LAAKSO, Maija. Vulnerabilisation: between mainstreaming and human rights overreach. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v.40, n.02, 2022
- ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches and Bases**. 2nd ed. Los Angeles: University of California Press, 2014.
- 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. p. 3-43.
- FEHL, Caroline. Protect and punish: norm linkage and international responses to mass atrocities. **European Journal of International Relations**, v. 29, n.3, 2023.
- FEHL, Caroline; ROSERT, Elvira. **It's Complicated: A Conceptual Framework for Studying Relations and Interactions Between International Norms**. 2020.
- FINEMAN, Martha. The vulnerable subject and the responsive state. **Emory Law Journal**, v. 60, n.2, 2010.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v.52, n.4, p. 887-917, 1998.
- FISCHER-LESCANO, Andreas; TEUBNER, Gunther. Regime-collisions: the vain search for legal unity in the fragmentation of global law. **Mich. J. Int'l L.**, v. 25, p. 999, 2004.
- FRANCK, Thomas. **The Power of Legitimacy among Nations**. New York, Oxford: Oxford University Press, 1990.
- GALLAGHER, Adrian; LAWRINSON, Blake; HUNT, Charles. Colliding Norm Clusters: Protection of Civilians, Responsibility to Protect, and Counter-Terrorism in Mali. **Global Responsibility to Protect**, v.22, p.204-231, 2022.
- GHOLIAGHA, Sassan. R2P: Opening Discursive Spaces for Politics of Protection. In: REICHWEIN, A.; HANSEL, M. **Rethinking the Responsibility to Protect: Challenged or Confirmed?**. Cham: Springer International Publishing, 2023. p. 81-103.
- GOLDSTEIN, Judith, *et al.* Introduction: Legalization and World Politics. **International Organization**, v. 54, n.3, pp.385-399, 2000.
- GUZZINI, Stefano. The Concept of Power: a Constructivist Analysis. **Millennium**, v. 33, n. 3, p. 495-521, 2005.
- HAFNER-BURTON, Emily. **Making Human Rights a Reality**. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- HALE, Thomas, HELD, David, YOUNG, Kevin. **Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most**. Cambridge: Polity Press. 2013.
- SLOTTE, Pamela; HALME-TUOMISAARI, Miia. 'Revisiting the origins of human rights: introduction. In: SLOTTE, P.; HALME-TUOMISAARI, M (ed.). **Revisiting the origins of human rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 206-238.

HEATHCOTE, Gina. Women and children and elephants as justification for force. **Journal on the Use of Force and International Law**, v. 4, n. 1, p. 66-85, 2017.

HEIHIR, Aidan. **Hollow norms and the Responsibility to Protect**. London: Palgrave Macmillan, 2019.

HOFFERBERTH, Matthias; WEBER, Christian. Lost in translation: a critique of constructivism norm research. **Journal of International Relations and Development**, v.18, p.75-103, 2015.

HOFFMANN, Matthew J. 'Norms and social constructivism in International Relations'. *In: Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. 2010.

HULTMAN, Lisa. UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation?. **Journal of Peace Research**, v. 50, n. 1, p. 59-73, 2013.

HUNT, Charles. Analyzing the co-evolution of the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in UN peace operations. **International Peacekeeping**, v. 26, n. 5, p. 630-659, 2019

HURD, Ian. Legitimacy and Authority in International Politics. **International Organization**, v.53, n.2, 1999. p.379-408.

HURRELL, Andrew. Legitimacy and the use of force: can the circle be squared?. **Review of International Studies**, v.31. 2005. p. 15-32.

HURRELL, Andrew. 'Norms and Ethics in International Relations'. *In: Carlsnaes, W., Risse, T., Simmons, B., (ed.). Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications, 2002.

HURRELL, Andrew. **On Global Order: power, values, and the constitution of international society**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HUYSMANS, Jef. 'Agency and the politics of protection'. *In: HUYSMANS, J., DOBSON, A., PROKHOVNIK, R. (ed). The Politics of Protection: sites of insecurity and political agency*. London and New York: Routledge, 2006, p.1-18.

HUYSMANS, Jef; DOBSON, Andrew; PROKHOVNIK, Raia (ed). **The Politics of Protection: sites of insecurity and political agency**. London and New York: Routledge, 2006.

ICISS. **The Responsibility to Protect**. Canadá: International Development Research Center, 2001.

IKENBERRY, G. John. **Liberal leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order**. Princeton University Press, 2011.

IMERMAN, Dane. Contested legitimacy and institutional change: unpacking the dynamics of institutional legitimacy. **International Studies Review**, vix039. 2017. p. 1 –27.

JACOB, Cecilia. From Norm Contestation to Norm Implementation: recursivity and the Responsibility to Protect. **Global Governance**, v. 24, p. 391-409, 2018.

JACOB, Cecilia. The status of human protection in international law and institutions: the United Nations prevention and protection architecture. **Australian Yearbook of International Law**, v.38, 2020.

JACOB, Cecilia. Regulatory contestation: steering toward consistency in international norms implementation. **International Studies Review**, p.1-21, 2021.

JACOB, Cecilia. 'Regulatory contestation and the creation of transnational legal orders'. In: ORCHARD, P.; WIENER, A (ed.). **Contesting the world: norm research in theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2024, p. 219-235.

JACOB, Cecilia. 'R2P as an atrocity-prevention framework: Concepts and institutionalization at the global level'. In: JACOB, C; MENNECKE, M. **Implementing the Responsibility to Protect: a future agenda**. Routledge, 2019. p. 16-34.

JARVIS, Samuel. The R2P and atrocity prevention: Contesting human rights as a threat to international peace and security. **European journal of international security**, v. 8, n. 2, p. 243-261, 2023.

JURKOVICH, Michelle. What isn't a norm: redefining the conceptual boundaries of norms in the Human Rights literature. **International Studies Review**, 2019.

KALDOR, Mary. **Global Security Studies**. Cambridge: Polity, 2018.

KEENE, Edward. **Beyond the anarchical society: Grotius, colonialism and order in world politics**. Cambridge University Press, 2002.

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, p. 122-143, 2013.

KENKEL, Kai; DE ROSA, Felipe. Localization and subsidiarity in Brazil's engagement with the Responsibility to Protect. **Global Responsibility to Protect**, v.7, 2015.

KENKEL, Kai; MARTINS, Marcelle. Emerging powers and the notion of international responsibility: moral duty or shifting goalpost?. **Brazilian Political Science Review**, v.10, 2016.

KENNEDY, David. **The Dark Side of Virtue: reassessing international humanitarianism**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

KENNEDY, David. The mystery of global governance. **Ohio NUL Rev.**, v. 34, p. 827, 2008.

KOSKENIEMMI, Martti. 'Foreword: history of human rights as political intervention on the present'. In: SLOTTE, P.; HALME-TUOMISAARI, M (ed.). **Revisiting the origins of human rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

KOSKENIEMMI, Martti. **International right and the far right**: reflections on law and cynicism. 2019

KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n.42, 2012, p. 93-110.

KRASNER, Stephen. **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. p.76-93.

KREIDE, Regina. Between morality and law: in defense of a political conception of human rights. **Journal of International Political Theory**, v.12, n.1, p. 10-25, 2016.

KUCKARTZ, Udo; RÄDIKER, Stefan. **Qualitative Content Analysis: methods, practice and software**. 2nd ed. London: SAGE Publications, 2023

KUHRT, N. 'Russia, the Responsibility to Protect, and Intervention.' *In*: D Fiott and J Koops (ed), **The Responsibility to Protect and the Third Pillar**: legitimacy and operationalization. New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 97-114.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAFONT, Cristina. Neoliberal globalization and the international protection of human rights. **Constellations**, v.25, n.3, 2018.

LAFONT, Cristina. Sovereignty and the International Protections of Human Rights. **The Journal of Political Philosophy**, v. 24, n.4, pp.427-445, 2015.

LAKE, David A.; MARTIN, Lisa L.; RISSE, Thomas. Challenges to the liberal order: Reflections on international organization. **International organization**, v. 75, n. 2, p. 225-257, 2021.

LANTIS, Jeffrey; WUNDERLICH, Carmen. Resiliency dynamics of norm clusters: norm contestation and international cooperation. **Review of International Studies**, v. 44, n.3, p.570-593, 2018.

LIE, Jon. The knowledge battlefield of protection. **African Security**, v. 5, n. 3-4, p. 142-159, 2012.

LIESE, Andrea. 'Norm research on conflict norm relations: how norms collide in times of complexity, contestation, and crisis'. *In*: SLOTTE, P.; HALME-TUOMISAARI, M (ed.). **Revisiting the origins of human rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

LOUIS, Marieke; MAERTENS, Lucile. **Why International Organizations Hate Politics**: depoliticizing the world. London, New York: Routledge, 2021.

MADALENA, Cristina M. The right of access to information and participation of indigenous people under ILO Convention 169: case study of the Belo Monte hydroelectric power plant. **Revista de Direitos Difusos**, 72(2), 99, 2019.

MARKS, Susan. Four Human Rights Myths. **LSE Law, Society and Economic Working Papers 10/2012**, 2012.

MARTINS FILHO, João Roberto. Os Estados Unidos, a Revolução Cubana e a contra-insurreição. **Revista de Sociologia e Política**, n. 12, p. 67-82, 1999.

MARTUSCELLI, Patricia Nabuco *et al.* How does IR study children? A Brazilian perspective from the field. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 67, n. 1, p. e002, 2024.

MILLS, Kurt; PAYNE, Rodger A. America First and the human rights regime. **Journal of Human Rights**, v. 19, n. 4, p. 399-424, 2020.

MORAWA, Alexander. Vulnerability as a concept of International Human Rights Law. **Journal of International Relations and Development**, v. 6, n.2, 2003.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

MOUNK, Yascha. **The People vs. Democracy**: why our freedom is in danger and how to save it. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.

MOYN, Samuel. **The Last Utopia**: human rights in history. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.

MOYN, Samuel. **Not enough**: human rights in an unequal world. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2018.

NASH, Kate. **The political sociology of human rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

NAY, Oliver. How do policy ideas spread among international administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS. **Journal of Public Policy**, v. 32, n.1, p. 53-76, 2012.

NIEMMAN, Holger; SCHILLINGER, Henrik. Contestation ‘all the way down’? The grammar of contestation in norm research. **Review of International Studies**, v.43, n.1, p.29-49, 2016.

OLIVEIRA, Gilberto. O conceito de estabilização: no campo das operações de paz contemporâneas. **Carta Internacional**, v. 15, n. 2, 2020.

ONU NEWS. Chefe da ONU diz que se recusa a ser cúmplice na destruição do planeta Terra. **ONU News**, Nova York, 23 de setembro de 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/09/1687902>. Acesso em 31 de janeiro de 2024.

ORCHARD, Phill. ‘Contestation, Norms and the Responsibility to Protect as a regime’. *In*: HUNT, C., ORCHARD, P. (ed.). **Constructing the Responsibility to Protect: contestation and consolidation**. London, New York: Routledge, 2020.

ORCHARD, Phill. WIENER, Antje. ‘Introduction: norm research in theory and practice’. *In*: ORCHARD, P.; WIENER, A (ed.). **Contesting the world: norm research in theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

ORFORD, Anne. **International Authority and the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ORFORD, Anne. **Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PADDON-RHOADS, Emily; WELSH, Jennifer. Close cousins in protection: the evolution of two norms. **International Affairs**, v.95, n.3, pp. 597-617, 2019.

PAIVA, Carolina Maria Monteiro. As respostas da ONU aos casos de abuso e exploração sexual cometidos pelos “capacetes azuis” nas operações de paz. 2017.

PAPIĆ, Tatjana. In defense of uncertainty: Values behind indeterminate rules of international law. **Pravni zapisi**, n. 2, p. 523-549, 2021.

PARIOTTI, Elena. Vulnerability and Human Rights: which compatibility? **International Journal for the Semiotics of Law**, v. 36, pp. 1401-1413, 2023.

PECEQUILO, Cristina S. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PEEZ, Anton. Contributions and Blind Spots of Constructivists Norms Research in International Relations, 1980-2018: a systematic evidence and gap analysis. **International Studies Review**, 2022.

PETITVILLE, Franck. International organizations beyond politicized governance. **Globalizations**, 2017.

PRATT, Simon F., From norms to normative configurations: a pragmatist and relation approach to theorizing normativity in IR. **International Theory**, v.12, n1, 2019.

PUGGIONNI, Raffaella. **Rethinking International Protection: the sovereign, the State, the refugee**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. São Paulo: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

QUISSELL, Kathryn. What’s in a norm? Centering the study of Moral Values in scholarship on norm interactions. **International Studies Review**, v. 24, n. 4, 2022.

RALPH, Jason; GIFKINS, Jess. The purpose of United Nations Security Council practice: Contesting competence claims in the normative context created by the Responsibility to Protect. **European Journal of International Relations**, v. 23, n. 3, p. 630-653, 2017.

RAMOS, André. **Curso de Direitos Humanos**. 5ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

RAUSTIALA, Kal; SLAUGHTER, Anne-Marie. ‘International Law, International Relations and Compliance’. In: CARLSNAES, W., RISSE, T., SIMMONS, B., (eds.). **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2002.

REBELO, Tamyá R., ‘O equilíbrio de gênero nas operações de paz: avanços e desafios’. In: MATIJASCIC, V., (org.). **Operações de manutenção da paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

REUS-SMIT, Christian. International Crisis of Legitimacy. **International Politics**, v. 44, 2007. pp. 157-174.

RISSE, Thomas. Let's Argue!: communicative action world politics. **International Organization**, v. 54, n.1, pp.1-39, 2000.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. 'The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction'. In: RISSE, T., ROPP, S., SIKKINK, K. (ed). **The Power of Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

RIZZOTTI LIMA, Letícia. Crises no humanitarismo multidimensional: as respostas reformistas do pilar de paz e segurança da ONU. **Revista NEIBA – Cadernos Argentina-Brasil**, v.10, 2021.

RIZZOTTI, Letícia; FUCCILLE, Alexandre. Dois níveis de legitimidade no humanitarismo da ONU: tecnicismo e moralidade dos objetivos internacionais. **Agenda Política**, v.10, 2022.

RIZZOTTI LIMA, Letícia. **Moralidade e pragmatismo: os elos de legitimidade entre proteção e democracia no humanitarismo multidimensional das Nações Unidas**. Orientador: Alexandre Fuccille. 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Unesp/Unicamp/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas.

RUGGIE, John G. The United Nations and Globalization: patterns and limits of institutional adaptation. **Global Governance**, v.9, n.3, pp.301-321, 2003.

SANTOS, João Paulo Pereira dos. **Quando as restrições institucionais encontram as mudanças ideacionais**: discursos sobre o nexos entre segurança e mudanças climáticas no Conselho de Segurança das Nações Unidas. 2023.

SALTER, Mark. The global visa regime and the political technologies of the international self: borders, bodies, biopolitics. **Alternatives**, v.31, v.2, 2006.

SCHREIER, Margrit. **Qualitative Content Analysis in Practice**. London: SAGE Publications, 2012.

SEAMAN, Kate. **UN-tied Nations**: the United Nations, Peacekeeping and Global Governance. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2014.

SECURITY COUNCIL PRACTICES AND CHARTER RESEARCH BRANCH, Security Council Affairs Division, **Department of Political and Peacebuilding Affairs**, United Nations (7 December 2023).

SENDING, Ole J. Constitution, Choice and Change: problems with the 'logic of appropriateness' and its use in the constructivist theory. **European Journal of International Relations**, v.8, n.4, pp. 443-470, 2002.

SIMMA, Bruno; PULKOWSKI, Dirk. Of the Planets and the Universe: self-contained regimes in international law. **The European Journal of International Law**, v.17, n.3, 2006.

STAUNTON, Eglantine; GLANVILLE, Luke. Selling the Responsibility to Protect: The False Novelty but Real Impact of a Norm. **International Studies Review**, v. 24, n. 3, p. viac014, 2022.

STEFAN, Cristina; KENKEL, Kai M. **The diffusion of complex norms: clusters, cores and the example of R2P**. International Relations/Political Science Colloquium at the Graduate Institute, Geneva, 25 February 2020.

TABAK, Jana; CARVALHO, Letícia. Responsibility to Protect the Future: children on the move and the politics of becoming. **Global Responsibility to Protect**, v.10, 2018.

TALLBERG, Jonas; ZÜRN, Michael. The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework. **The Review of International Organizations**, v.14, 2019. p. 581-606.

TELES, Patrícia Galvão. O Tribunal Penal Internacional e a evolução da ideia do combate à impunidade: uma avaliação 15 anos depois a Conferência de Roma. **JANUS.NET e-journal of International Relations**, Vol. 5, N.º 2, 2014.

THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas G. R2P: from idea to norm-and action. **Global Resp. Protect**, v. 1, p. 22, 2009.

TOLEDO, Aureo; BRAGA, Lorraine Morais. Abuso e exploração sexual em operações de paz: o caso da MINUSTAH. **Revista Estudos Feministas**, v. 28, p. e60992, 2020.

TURNER, Bryan. **Vulnerability and Human Rights**. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, University Park, 2006.

VINJAMURI, Lesli. ‘Human rights backlash’. *In*: HOPGOOD, S.; SNYDER, J.; VINJAMURI, L. **Human rights futures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

VIROKKANAS, Elina; LIUSLI, Suvi; KURONEN, Marjo. The contested concept of vulnerability – a literature review. **European Journal of Social Work**, v.23, n.2, 2018

WARD, Tara. The right to free, prior, and informed consent: indigenous peoples' participation rights within international law. **Nw. UJ Int'l Hum. Rts.**, 10, 54. 2011.

WEBER, Cynthia. Reconsidering statehood: examining the sovereignty/intervention boundary. **Review of International Studies**, v.18, n.03, p.199-216, 1992.

WELDON, S. Laurel. Inclusion, Solidarity, and Social Movements: The Global Movement against Gender Violence. **Perspectives on Politics**, v.4, n.1, p. 55-74, 2006.

WELSH, Jennifer. Norm Constestation and the Responsibility to Protect. **Global Responsibility to Protect**, v.05, p.365-396, 2013.

WEILER, J. H. H. Europe in Crisis – On “Political Messianism, “Legitimacy” and the “Rule Of Law”. **Singapore Journal of Legal Studies**, dez/2012, p. 248–268.

WEILER, J.H.H. The geology of international law – governance, democracy and legitimacy. **Heidelberg Journal of International Law**, 64, 2004.

WEISS, Thomas G. RtoP alive and well after Libya. **Ethics & International Affairs**, v. 25, n. 3, p. 287-292, 2011.

WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David P.; COATE, Roger A. The United States, the UN, and new nationalisms: Old truths, new developments. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 25, n. 4, p. 499-508, 2019.

WHYTE, Jessica. **The Morals of the Market: Human Rights and the Rise of Neoliberalism**. Verso: New York, London, 2019.

WIENER, Antje. **A Theory of Contestation**. Heidelberg: Springer, 2014.

WIENER, Antje. **Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

WIENER, Antje. Contested Meaning of Norms: a research framework. **Comparative European Politics**, v. 5, s/n, p.1-17, 2007.

WIENER, Antje. Enacting meaning-in-use: qualitative research on norms in international relations. **Review of International Studies**, v.35, pp. 175-193, 2009.

WILSON, Page. The myth of international humanitarian law. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 563-579, 2017.

WINSTON, Carla. 'A systems approach to norms theory'. *In*: ORCHARD, P.; WIENER, A (ed.). **Contesting the world: norm research in theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

WINSTON, Carla. International norms as emergent properties of complex adaptive systems. **International Studies Quarterly**, v. 67, n. 3, p. sqad063, 2023.

WINSTON, Carla. Norm structure, diffusion, and evolution: a conceptual approach. **European Journal of International Relations**, 2017.

WOOD, Matt; FLINDERS, Matthew. Rethinking depoliticisation: Beyond the governmental. **Policy & politics**, v. 42, n. 2, p. 151-170, 2014.

ZIEGLER, Charles E. Russia on the rebound: using and misusing the Responsibility to Protect. **International Relations**, v. 30, n. 3, p. 346-361, 2016.

ZÜRN, Michael. **A Theory of Global Governance: authority, legitimacy, and contestation**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

APÊNDICE A – LIVRO DE CÓDIGOS DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS

1. Direitos civis e políticos

- Sem referência a mecanismos de enforcement.1.a
- Declarações e princípios não vinculantes.1.b
- Estruturas burocráticas internacionais.1.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).1.e
- Convenções/Tratados.1.f
- Obrigações dos Estados.1.g
- Sistemas nacionais.1.h

2. Proteção à ordem pública

- Sem referência a mecanismos de enforcement.2.a

3. Integridade física e PoC

- Sem referências a mecanismos de enforcement.3.a
- Declarações e princípios não vinculantes.3.b
- Estruturas burocráticas internacionais.3.c
- Resolução UNSC.3.d
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).3.e
- Convenções/Tratados.3.f
- Obrigações dos Estados.3.g
- Sistemas nacionais.3.h

4. Direitos socioeconômicos e culturais

- Sem referência a mecanismos de enforcement.4.a
- Declarações e princípios não vinculantes.4.b
- Estruturas burocráticas internacionais.4.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).4.e
- Convenções/Tratados.4.f
- Obrigações dos Estados.4.g
- Sistemas nacionais.4.h

5.0. Grupos vulneráveis (sem especificidade e minorias)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.5.0.a
- Estruturas burocráticas internacionais.5.0.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).5.0.e
- Convenções/Tratados.5.0.f
- Sistemas nacionais.5.0.h

5.1. Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.5.1.a
- Declarações e princípios não vinculantes.5.1.b
- Estruturas burocráticas internacionais.5.1.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).5.1.e
- Convenções/Tratados.5.1.f
- Obrigações dos Estados.5.1.g
- Sistemas nacionais.5.1.h

5.2 Grupos vulneráveis (crianças)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.5.2.a
- Declarações e princípios não vinculantes.5.2.b
- Estruturas burocráticas internacionais.5.2.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).5.2.e
- Convenções/Tratados.5.2.f
- Obrigações dos Estados.5.2.g
- Sistemas nacionais.5.2.h

5.3 Grupos vulneráveis (jornalistas)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.5.3.a
- Declarações e princípios não vinculantes.5.3.b
- Estruturas burocráticas internacionais.5.3.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).5.3.e
- Convenções/Tratados.5.3.f
- Obrigações dos Estados.5.3.g
- Sistemas nacionais.5.3.h

5.4 Grupos vulneráveis (mulheres)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.5.4.a
- Declarações e princípios não vinculantes.5.4.b
- Estruturas burocráticas internacionais.5.4.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).5.4.e

Obrigações dos Estados.5.4.g

- Sistemas nacionais.5.4.h

5.5 Grupos vulneráveis (PcD)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.5.5.a
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).5.5.e
- Convenções/Tratados.5.5.f
- Sistemas nacionais.5.5.h

5.6 Grupos vulneráveis (povos indígenas)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.5.6.a
- Declarações e princípios não vinculantes.5.6.b
- Estruturas burocráticas internacionais.5.6.c
- Convenções/Tratados.5.6.f
- Sistemas nacionais.5.6.h

5.7 Grupos vulneráveis (idosos)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.5.7.a
- Declarações e princípios não vinculantes.5.7.b
- Estruturas burocráticas internacionais.5.7.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).5.7.e
- Convenções/Tratados.5.7.f

5.8 Grupos vulneráveis (campeiros)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.5.8.a
- Declarações e princípios não vinculantes.5.8.b
- Estruturas burocráticas internacionais.5.8.c
- Sistemas nacionais.5.8.h

5.9 Grupos vulneráveis (pessoas com albinismo)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.5.9.a
- Estruturas burocráticas internacionais.5.9.c

5.10 Grupos vulneráveis (ciganos);

- Estruturas burocráticas internacionais.5.10.c

6.1 Vulnerabilidade sobrepostas (crianças migrantes)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.6.1.a
- Estruturas burocráticas internacionais.6.1.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).6.1.e
- Obrigações dos Estados.6.1.g
- Sistemas nacionais.6.1.h

6.2 Vulnerabilidades sobrepostas (crianças com deficiência)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.6.2.a
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).6.2.e

6.3 Vulnerabilidades sobrepostas (mulheres migrantes)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.6.3.a

6.4 Vulnerabilidades sobrepostas (mulheres com deficiências)

- Sem referência a mecanismos de enforcement.6.4.a

7. Integridade de agentes internacionais e defensores de direitos humano

- Sem referência a mecanismos de enforcement.7.a
- Declarações e princípios não vinculantes.7.b
- Estruturas burocráticas internacionais.7.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).7.e
- Obrigações dos Estados.7.g
- Sistemas nacionais.7.h

8. Referência genérica a Direitos Humanos

- Sem referência a mecanismos de enforcement.8.a
- Declarações e princípios não vinculantes.8.b
- Estruturas burocráticas internacionais.8.c
- Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).8.e
- Convenções/Tratados.8.f
- Obrigações dos Estados.8.g
- Sistemas nacionais.8.h

- 9. **Bens materiais, propriedade intelectual e dados**
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.9.a
 - Declarações e princípios não vinculantes.9.b
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).9.e

- 10. **Proteção contra discriminações e violências**
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.10.a
 - Declarações e princípios não vinculantes.10.b
 - Obrigações dos Estados.10.g
 - Sistemas nacionais.10.h

- 11.1 **Grupos mistos (mulheres e crianças)**
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.11.1.a
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).11.1.e
 - Sistemas nacionais.11.1.h

- 11.2 **Grupos mistos (pessoas com deficiências e idosos)**
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.11.2.a

- 11.3. **Grupos mistos (mulheres, crianças e pessoas com deficiência)**
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.11.3.a

- 12. **Proteção de mercenários**
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.12.a
 - Estruturas burocráticas internacionais.12.c

- 13. **Proteção ambiental**
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.13.a
 - Estruturas burocráticas internacionais.13.c

- 14.1 **Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas (mulheres e crianças apátridas)**
 - Estruturas burocráticas internacionais.14.1.c

- 14.2. **Grupos mistos com vulnerabilidades sobrepostas (mulheres e crianças indígenas);**
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.14.2.a

- 15. **Proteção à família**
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.15.a
 - Declarações e princípios não vinculantes.15.b
 - Estruturas burocráticas internacionais.15.c
 - Obrigações dos Estados.15.g

APÊNDICE B – LIVRO DE CÓDIGOS DO CONSELHO DE SEGURANÇA

- 
1. Direitos civis e políticos
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.1.a
 - Estruturas burocráticas internacionais.1.c
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).1.e
 - Sistemas nacionais.1.h

- 
3. Integridade física e PoC;
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.3.a
 - Declarações e princípios não vinculantes.3.b
 - Estruturas burocráticas internacionais.3.c
 - Resoluções do UNSC.3.d
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).3.e
 - Convenções/Tratados.3.f
 - Obrigações dos Estados.3.g
 - Sistemas nacionais.3.h

- 
4. Direitos socioeconômicos e culturais
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.4.a
 - Estruturas burocráticas internacionais.4.c
 - Convenções/Tratados.4.f

- 
5.1 Grupos vulneráveis (migrantes, refugiados e deslocados internos)
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.5.1.a
 - Declarações e princípios não vinculantes.5.1.b
 - Estruturas burocráticas internacionais.5.1.c
 - Convenções/Tratados.5.1.f
 - Obrigações dos Estados.5.1.g

- 
5.2 Grupos vulneráveis (crianças)
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.5.2.a
 - Declarações e princípios não vinculantes.5.2.b
 - Estruturas burocráticas internacionais.5.2.c
 - Resoluções do UNSC.5.2.d
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).5.2.e
 - Obrigações dos Estados.5.2.g
 - Sistemas nacionais.5.2.h

- 
5.3 Grupos vulneráveis (jornalistas)
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.5.3.a
 - Resoluções do UNSC.5.3.d
 - Convenções/Tratados.5.3.f
 - Obrigações dos Estados.5.3.g

- 
5.4 Grupos vulneráveis (mulheres)
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.5.4.a
 - Estruturas burocráticas internacionais.5.4.c
 - Resoluções do UNSC.5.4.d
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).5.4.e
 - Obrigações dos Estados.5.4.g
 - Sistemas nacionais.5.4.h

- 
7. Integridade de agentes internacionais e defensores de DH
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.7.a
 - Declarações e princípios não vinculantes.7.b
 - Estruturas burocráticas internacionais.7.c
 - Resoluções do UNSC.7.d
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).7.e
 - Convenções/Tratados.7.g
 - Obrigações dos Estados.7.h

- 
8. Referência genérica a DH
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.8.a
 - Declarações e princípios não vinculantes.8.b
 - Estruturas burocráticas internacionais.8.c
 - Resoluções do UNSC.8.d
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).8.e
 - Convenções/Tratados.8.f
 - Sistemas nacionais.8.h

- 
9. Bens materiais, propriedade intelectual e dados

- Sem referência a mecanismos de enforcement.9.a
 - Estruturas burocráticas internacionais.9.c
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).9.e
 - Convenções/Tratados.9.f

- 
10. Proteção contra discriminação e violências
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.10.a
 - Declarações e princípios não vinculantes.10.b
 - Estruturas burocráticas internacionais.10.c
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).10.e

- 
11.1 Grupos mistos (mulheres e crianças);
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.11.1.a
 - Estruturas burocráticas internacionais.11.1.c
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).11.1.e
 - Sistemas nacionais.11.1.h

- 
13. Proteção ambiental
 - Sistemas nacionais.13.h

- 
15. Proteção à família
 - Sistemas nacionais.15.h

- 
16. Proteção de fronteiras
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.16.a

- 
17. Proteção de acusados de crime de guerra
 - Sem referência a mecanismos de enforcement.17.a
 - Arcabouço internacional jurídico (sem especificidade).17.e