

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO**

**POTÊNCIAS EMERGENTES E DINÂMICA NORMATIVA NA**  
**POLÍTICA INTERNACIONAL: A ATUAÇÃO DE BRASIL E CHINA**  
**FACE À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER**

**RECIFE**

**2018**

**MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO**

**POTÊNCIAS EMERGENTES E DINÂMICA NORMATIVA NA  
POLÍTICA INTERNACIONAL: A ATUAÇÃO DE BRASIL E CHINA  
FACE À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros

Coorientador: Prof. Dr. Kai Michael Kenkel

RECIFE

2018

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

R484p Ribeiro, Mikelli Marzzini Lucas Alves.  
Potências emergentes e dinâmica normativa na política internacional : a atuação de Brasil e China face à responsabilidade de proteger / Mikelli Marzzini Lucas Alves Ribeiro. – 2018.  
287 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.

Coorientador: Prof. Dr. Kai Michael Kenkel.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2018.

Inclui referências, apêndice e anexos.

1. Ciência Política. 2. Política internacional. 3. Segurança internacional. 4. Soberania. 5. Diplomacia. 6. Brasil. 7. China. I. Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador). II. Kenkel, Kai Michael (Coorientador). III. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-042)

**MIKELLI MARZZINI LUCAS ALVES RIBEIRO**

**POTÊNCIAS EMERGENTES E DINÂMICA NORMATIVA NA  
POLÍTICA INTERNACIONAL: A ATUAÇÃO DE BRASIL E CHINA  
FACE À RESPONSABILIDADE DE PROTEGER**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Marcos Costa Lima (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Dra. Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva (Examinadora Interna)  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

---

Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh V. Ferreira (Examinador Externo)  
Universidade Federal da Paraíba

---

Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (Examinador Externo)  
Universidade Estadual da Paraíba

À minha avó, em memória.  
À minha mãe, Renata, e à Myrian.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, por ter possibilitado ganhos de conhecimento e oferecido oportunidades de crescimento profissional. Programa que mantém nível de excelência apesar das dificuldades para a pesquisa no Brasil.

Ao meu orientador, prof. Marcelo Medeiros, pela inspiração, pela confiança e por ter me incentivado a explorar meus limites e aproveitar as oportunidades que o doutorado poderia me proporcionar.

Ao meu coorientador, prof. Kai Kenkel, que aceitou o desafio de coorientar meu trabalho, e que paradoxalmente a mais de 2000 km, sempre esteve muito presente, solicito a qualquer necessidade.

À professora Jennifer Welsh, que me aceitou como seu orientando durante meu Doutorado Sanduíche na Itália, no European University Institute. Profa. Welsh que a simpatia e presteza são imensas como seu currículo.

Ao professor Daniel Thomas, que muito me ajudou no início do meu doutorado, durante meu breve período de 3 meses como visitante no Departamento de Ciência Política da Universidade de Leiden.

À banca de qualificação, prof. Marcos Costa a Lima e a profa. Cinthia Campos que, além dos apontamentos feitos, possibilitou o acesso ao software utilizado nesta tese.

À CAPES, que me proporcionou passar 5 meses de uma experiência extremamente enriquecedora durante meu estágio.

À Universidade do Estado da Bahia, pelo suporte e apoio à qualificação docente. Especialmente ao Campus XIII de Paulo Afonso, a quem lembro pelos nomes das diretoras Erika Nunes e Suzana Menezes.

Às instituições estrangeiras que me receberam durante meu intercâmbio: EUI e a Universidade de Leiden.

Às pessoas de alto nível que pude conviver no doutorado, especialmente aos mais próximos, Mariana Lyra e Jan Lacerda.

À Secretaria da PPGCP, que me ajudou sempre que pode.

Aos meus colegas da UNEB, que me deram apoio quando preciso. Especialmente aos meus amigos, os professores Ivandro Menezes, Marcelo Pinto, Marcelo Urani e Ricardo Xavier.

Aos meus amigos íntimos, que compreenderam o peso da ausência.

À minha companheira, Myrian, que me deu apoio absoluto, sempre compreensiva, meu melhor remédio para aliviar as dores da caminhada.

À minha mãe, que deu o apoio que só se dar a quem ama incondicionalmente.

“words matter – they’re not the same as actions, but they matter a lot”  
(Rachel Bronson, cientista atômica e porta voz do painel do relógio do fim do mundo, após  
adiantar o relógio em 30 segundos, em referência a Donald Trump– 20, janeiro 2017)

## RESUMO

A Responsabilidade de Proteger (R2P) surgiu como norma política institucionalizada na ONU em 2005. A partir de então, ela vem passando por um processo contínuo de consolidação institucional. Mas esse processo está longe de ser pacífico. Existe uma espécie de contestação continuada que persiste. Isso porque há certos aspectos na R2P que despertam ansiedades por parte de Estados não-ocidentais. Há rejeições a alguns elementos da norma, ou tentativas de modelá-la. Neste último caso, potências emergentes são os atores mais proativos. O que faz com que eles sejam vistos como *norm-shapers*. Como seria esse comportamento modelador? Responder essa pergunta é a principal meta desta pesquisa. A hipótese formulada foi retirada da combinação entre literatura e arcabouço teórico: o comportamento *norm-shaper* das potências emergentes procura ajustar a R2P para que ela seja compatível com visões pluralistas desses Estados, esse processo é influenciado por uma pressão contínua da estrutura internacional. Esta tese utilizou como método a análise qualitativa de conteúdo. Procurou-se verificar indutivamente prescrições utilizadas para moldar a norma nos posicionamentos dos Estados e associá-las a categorias dedutivas criadas com base na teoria. O trabalho foi dividido em 7 partes, sendo a primeira e a última introdução e considerações finais, nesta ordem. Já as seções de 2 a 6 são capítulos de conteúdo. O capítulo 2 apresenta a evolução institucional da R2P desde seus antecedentes até o estágio atual, marcado por uma busca contínua por consolidação e uma contestação continuada. O capítulo 3 cuida do arcabouço teórico, bem como os aspectos metodológicos que guiaram as análises dos posicionamentos. Os capítulos 4 e 5 são responsáveis pelos dois estudos de caso desta tese: Brasil e China, respectivamente. O capítulo 6 compara os resultados das análises de conteúdo. Ao final, ambos os casos confirmam a hipótese ao demonstrar que essas duas potências emergentes são *norm-shapers* pluralistas. Não obstante, os resultados das comparações revelam que há relevantes contrastes entre elas, o que faz rejeitar a ideia recorrente que simplifica o comportamento desses Estados apresentando-o de modo quase homogêneo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Potências emergentes. Responsabilidade de Proteger. *Norm-shapers*. Brasil. China.

## **ABSTRACT**

The Responsibility to Protect (R2P) was institutionalized at the UN in 2005. Since then, it has been undergoing a continuous process of consolidation. However, this process is not advancing without dispute. There is a kind of persistent contestation. This happens because there are certain aspects in the R2P which triggers anxieties among non-Western states. Normally, they respond by rejecting some elements or by attempting to shape the norm. In the second case, emerging powers are the most proactive actors. Which makes them perceived as norm-shapers. But how does this shaping behavior happen? This thesis aims to answer this question. The hypothesis formulated, drawn from the combination of literature and theoretical framework, was as follows: the emerging powers seek to adjust R2P so that it can be in accordance with their pluralistic views, this process is influenced by continuous international structural constraints. The method used is qualitative content analysis. By using data driven tools, it identified prescriptions used to shape the norm in statements and associated it with theoretical categories. The work was divided in 7 parts, the first and the last one is introduction and conclusion, in that order. Sections 2 through 6 are content chapters. Chapter 2 presents R2P's institutional evolution from its antecedents to the current stage, marked by a continuous search for consolidation altogether with persistent disputes. Chapter 3 deal with the theoretical approach, as well as the methodological aspects that guided the analysis. Chapters 4 and 5 are responsible for the two case studies: Brazil and China, respectively. Chapter 6 compares the results of the content analysis. In the end, both cases confirm the hypothesis by showing that these two emerging powers are pluralist norm-shapers. Nonetheless, the comparisons reveal that there are significant contrasts between them. These findings provide substantive evidences to reject the arguments which tend to see these states' behavior as practically the same.

**KEYWORDS:** Emerging powers. Responsibility to Protect. Norm-shapers. Brazil. China.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Árvore de palavras do termo <i>should</i> (Brasil).....	127
Figura 2 – Árvore de palavras do termo <i>must</i> (Brasil).....	128
Figura 3 – Árvore de palavras do termo <i>responsibility</i> (Brasil).....	131
Figura 4 – Árvore de palavras do termo <i>sovereignty</i> (Brasil).....	134
Figura 5 – Árvore de palavras do termo <i>Charter</i> (Brasil).....	138
Figura 6 – Árvore de palavras da combinação <i>use + of + force</i> (Brasil).....	151
Figura 7 – Árvore de palavras do termo <i>accountability</i> (Brasil).....	155
Figura 8 – Árvore de palavras do termo <i>prevention</i> (Brasil).....	157
Figura 9 – Árvore de palavras do termo <i>social</i> (Brasil).....	159
Figura 10 – Árvore de palavras do termo <i>poverty</i> (Brasil).....	160
Figura 11 – Árvore de palavras do termo <i>should</i> (China).....	192
Figura 12 – Árvore de palavras do termo <i>must</i> (China) .....	193
Figura 13 – Árvore de palavras da combinação <i>responsibility + to + protect</i> (China).....	194
Figura 14 – Árvore de palavras do termo <i>sovereignty</i> (China).....	199
Figura 15 – Árvore de palavras da combinação <i>territorial + integrity</i> (China).....	201
Figura 16 – Árvore de palavras da combinação <i>of + the + UN</i> (China).....	204
Figura 17 – Árvore de palavras da combinação <i>regime + change</i> (China).....	215
Figura 18 – Ilustração de modelagem normativa.....	241

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gráfico de barras com ocorrência das prescrições do Brasil nos documentos centrais.....	162
Gráfico 2 – Gráfico de barras com ocorrência das prescrições do Brasil nos documentos centrais + PCAC.....	163
Gráfico 3 – Gráfico de barras com ocorrência das prescrições da China nos documentos centrais.....	221
Gráfico 4 – Gráfico de barras com ocorrência das prescrições da China nos documentos centrais + PCAC.....	222

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contestação da R2P no Summit.....	46
Quadro 2 – Temas dos Diálogos Informais por ano (2009-2016).....	51
Quadro 3 – Documentos cruciais no processo de consolidação.....	52
Quadro 4 – Institucionalização e reconhecimento social.....	72
Quadro 5 – Instituições da Sociedade Interancional.....	86
Quadro 6 – Categorias conceituais.....	102
Quadro 7 – Status formal de adesão aos principais tratados de DH pelo Brasil.....	112
Quadro 8 – Status formal de aceitação de procedimentos de reclamação individual pelo Brasil.....	113
Quadro 9 – Matriz de ilustração de codificações indutivas (Brasil).....	126
Quadro 10 – Resumo do comportamento <i>norm-shaper</i> do Brasil.....	164
Quadro 11 – Status formal de adesão da China aos principais tratados internacionais de DH.....	176
Quadro 12 – Matriz de ilustração de codificações indutivas (China) .....	190
Quadro 13 – Resumo do comportamento <i>norm-shaper</i> da China.....	223
Quadro 14 – Diferenças marcantes entre Brasil e China.....	236
Quadro 15 – Votações de resoluções no CDH que citam R2P.....	239

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Prescrições mais frequentes nos documentos centrais (Brasil).....	130
Tabela 2 – Prescrições associadas à categoria soberania (Brasil).....	133
Tabela 3 – Prescrições associadas à categoria Direito Internacional Tradicional (Brasil).....	136
Tabela 4 – Prescrições associadas à categoria Diplomacia e multilateralismo interestatal (Brasil).....	140
Tabela 5 – Prescrições associadas à categoria Gerenciamento das Grandes Potências (Brasil).....	144
Tabela 6 – Prescrições associadas à categoria Estado como ator central (Brasil).....	145
Tabela 7 – Prescrições associadas à categoria Respeito à diversidade (Brasil).....	147
Tabela 8 – Prescrições associadas à categoria Escopo normativo limitado (Brasil).....	149
Tabela 9 – Prescrições associadas à categoria <i>Miscellaneous</i> (Brasil).....	156
Tabela 10 – Prescrições mais frequentes nos documentos centrais (Brasil).....	195
Tabela 11 – Prescrições associadas à categoria Direito Internacional Tradicional (China).....	202
Tabela 12 – Prescrições associadas à categoria Gerenciamento das Grandes Potências (China).....	205
Tabela 13 – Prescrições associadas à categoria Diplomacia e multilateralismo interestatal (China).....	208
Tabela 14 – Prescrições associadas à categoria Estado como ator central (China).....	212
Tabela 15 – Prescrições associadas à categoria Respeito à diversidade (China).....	214
Tabela 16 – Prescrições associadas à categoria Escopo normativo limitado (China).....	216
Tabela 17 – Semelhanças entre Brasil e China.....	227

## LISTA DE ABREVIATURAS

AD	Análise do Discurso
AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome
AQC	Análise Qualitativa de Conteúdo
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CIA	Central Intelligence Agency
CIIS	China Institute of International Studies
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DI	Direito Internacional
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GlobalR2P	Global Centre for the Responsibility to Protect
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HRC	Human Rights Council
HLP	High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICRtoP	International Coalition for the Responsibility to Protect

ID	Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect
IGOs	Intergovernmental Organizations
KWIC	Key Words in Context
MNA	Movimento dos Não-Alinhados
OIs	Organizações Internacionais
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não Governamental
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P2	Membros permanentes não-ocidentais do CSNU (Rússia e China)
P3	Membros permanentes ocidentais do CSNU (EUA, Grã-Breanha e França)
P5	Permanent Five
PCAC	Protection of Civilians in Armed Conflict
PCC	Partido Comunista Chinês
PEB	Política Externa Brasileira
PKOs	Peacekeeping Operations
RC	Rússia e China
RI	Relações Internacionais
RP	Responsible Protection
RPC	República Popular da China
R2P	Responsibility to Protect
RwP	Responsibility while Protecting
RES	Resolução
SG	Secretário Geral
SOD	Summit Outcome Document
UA	União Africana

UNITAF

United Task Force

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: evolução institucional e contestação continuada .....</b>	<b>29</b>
2.1	MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO PÓS-GUERRA FRIA: CRISES HUMANITÁRIAS E SEGURANÇA INTERNACIONAL.....	31
2.2	A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA R2P.....	37
2.2.1	A emergência.....	38
2.2.2	A institucionalização .....	44
2.2.3	Processo de consolidação .....	48
2.2.4	Líbia e Síria: ceticismo reforçado .....	53
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO .....</b>	<b>61</b>
3.1	O ESTUDO DAS NORMAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL: ASPECTOS GERAIS.....	61
3.1.1	Os estudos das normas internacionais a partir da <i>compliance</i> .....	66
3.2	MODELAGEM NORMATIVA E O CASO DA R2P.....	69
3.2.1	A questão dos <i>norm-shapers</i> .....	73
3.2.2	Que tipo de <i>norm-shapers</i> ? .....	78
3.2.3	A visão pluralista e a modelagem da R2P .....	80
3.3	METODOLOGIA .....	89
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO 1: BRASIL.....</b>	<b>105</b>
4.1	REVISÃO DA LITERATURA.....	105
4.1.1	Soberania, não-intervenção e direitos humanos.....	108
4.1.2	Governança global: multilateralismo interestatal, direito internacional e o gerenciamento das grandes potências.....	116
4.1.4	O Brasil e a R2P.....	121
4.2	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	125
4.2.1	Categorização indutiva .....	125

<b>4.2.2</b>	<b>Categorização teórica: avaliando o pluralismo .....</b>	<b>132</b>
4.2.2.1	<i>Soberania.....</i>	132
4.2.2.2	<i>Territorialidade.....</i>	135
4.2.2.3	<i>Direito Internacional Tradicional.....</i>	136
4.2.2.4	<i>Diplomacia e multilateralismo interestatal.....</i>	139
4.2.2.5	<i>Gerenciamento das Grandes Potências .....</i>	143
4.2.2.6	<i>Estado como ator central .....</i>	144
4.2.2.7	<i>Respeito à diversidade.....</i>	147
4.2.2.8	<i>Escopo normativo limitado .....</i>	148
4.2.2.9	<i>Miscellaneous.....</i>	156
<b>4.2.3</b>	<b>Uma Visão Geral do Comportamento <i>Norm-Shaper</i> .....</b>	<b>161</b>
<b>5</b>	<b>ESTUDO DE CASO 2: CHINA .....</b>	<b>168</b>
5.1	ASPECTOS PLURALISTAS: IDENTIDADE E VISÕES DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA.....	168
5.1.1	<b>Soberania vs. Direitos Humanos .....</b>	<b>168</b>
5.1.2	<b>Governança Global: multilateralismo e gerenciamento das grandes potências</b>	<b>178</b>
5.1.3	<b>Debate sobre R2P na China.....</b>	<b>185</b>
5.2	RESULTADOS: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO.....	189
5.2.1	<b>Categorização Indutiva: prescrições chinesas para a R2P.....</b>	<b>190</b>
5.2.2	<b>Categorização teórica: avaliando pluralismo .....</b>	<b>197</b>
5.2.2.1	<i>Soberania.....</i>	197
5.2.2.2	<i>Territorialidade.....</i>	200
5.2.2.3	<i>Direito Internacional Tradicional.....</i>	202
5.2.2.4	<i>Gerenciamento das Grandes Potências .....</i>	205
5.2.2.5	<i>Diplomacia e multilateralismo interestatal.....</i>	207
5.2.2.6	<i>Estado como ator central .....</i>	211

5.2.2.7	<i>Respeito à diversidade</i> .....	213
5.2.2.8	<i>Escopo normativo limitado</i> .....	216
5.2.2.9	<i>Miscellaneous</i> .....	220
<b>5.2.3</b>	<b>Uma visão geral do comportamento <i>norm-shaper</i> da China</b> .....	<b>220</b>
<b>6</b>	<b>COMPARAÇÃO DOS CASOS</b> .....	<b>226</b>
6.1	CATEGORIAS MARCADAS POR PADRÕES SEMELHANTES .....	226
6.2	CATEGORIAS MARCADAS POR DIFERENÇAS .....	232
6.3	DESDOBRAMENTO DA R2P EM VOTAÇÕES .....	237
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>242</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>250</b>
	<b>APÊNDICE A – Link do repositório com as codificações dos documentos</b> .....	<b>274</b>
	<b>ANEXO A – Parágrafos que insitucionalizaram a R2P no <i>World Summit Outcome</i></b> .....	<b>275</b>
	<b>ANEXO B – Sumário do Relatório do Secretário Geral da ONU que propõem a implementação da R2P</b> .....	<b>276</b>
	<b>ANEXO C – Resolução do 1973 do Conselho de Segurança da ONU, que autoriza a intervenção na Líbia</b> .....	<b>278</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A política internacional foi significativamente reestruturada com o fim do conflito bipolar. Várias questões ganharam novos contornos. No âmbito da segurança, o reordenamento da estrutura internacional foi responsável pela emergência de novos desafios como o de que maneira proceder com os chamados órfãos da Guerra Fria: Estados que foram utilizados para *proxy wars*<sup>1</sup> por parte das grandes potências e que, com a reconfiguração do sistema, perderam importância no tabuleiro geopolítico<sup>2</sup>.

Entre 1960 e 2010, o pico de guerras civis se deu justamente nas décadas de 1980 e 1990. Só nesta última, pelo menos um terço dos Estados da África Subsaariana estavam envolvidos em conflitos dessa natureza<sup>3</sup>. Em decorrência desses eventos, um questionamento passou a ganhar força: teria a sociedade internacional responsabilidade perante os civis de países que sofriam com crises humanitária?

Os Estados Unidos, que se consolidavam como única superpotência, davam indícios de que sim, com a promoção do conceito de Nova Ordem Mundial<sup>4</sup>. O ocidente parecia estar disposto a fazer valer a ideia de fim da história (FUKUYAMA, 1992).

No aspecto conceitual, por exemplo, franceses procuravam promover o direito de ingerência em crises humanitárias. No palco institucional, Secretários Gerais da ONU passavam a elaborar ideias que discutiam a noção de soberania absoluta. Já na prática, o destravamento do Conselho Segurança da ONU, proporcionado pelo fim do conflito, oferecia novas possibilidades de ação já no começo da década de 1990.

Em 1992, uma operação foi deliberada pelo Conselho com o intuito de amenizar a crise humanitária na Somália. A UNITAF (*United Task Force*) foi autorizada pela resolução 794, a qual foi fundamentada explicitamente no capítulo VII da Carta da ONU, instrumento que autoriza o uso da força. Com a determinação dessa operação, houve pela primeira vez uma

---

<sup>1</sup> Ideia que emergiu durante a Guerra Fria, quando as duas superpotências, evitando confrontos diretos, patrocinaram confrontos indiretos entre outros atores que poderia ser Estado contra Estado, ou partes rivais dentro de um país específico. São exemplos clássicos tanto a Guerra do Vietnã, como a da Coreia (ver BAR-SIMANTOV, 1984).

<sup>2</sup> Como bem apontado pelo New York Times, em artigo publicado em 1992, disponível em: <http://www.nytimes.com/1992/05/17/world/after-cold-war-views-africa-stranded-superpowers-africa-seeks-identity.html?pagewanted=all>. Acesso em: 10 de nov. de 2016.

<sup>3</sup> Dados sobre esses conflitos estão disponíveis em: <https://ourworldindata.org/civil-wars/#note-2>. Acesso em: 10 de jul. de 2017.

<sup>4</sup> Ver discurso de George Bush, e 1991, disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19253>. Acesso em: 10 de jul. de 2017.

associação direta entre ameaça à paz e conflitos humanitários internos em torno de uma ação militar.

Contudo alguns anos antes disso, uma operação anterior já preparava o terreno para esse novo entendimento. Tratou-se da *Provide Comfort*, estabelecida para proteger curdos que eram atacados por Saddam Hussein no Iraque. Não obstante esse caso não ter sido fundamentado em uma resolução com base no capítulo VII, ganhava projeção a ideia de que graves violações de direitos humanos em conflitos interno era uma questão de responsabilidade internacional.

Seguidamente ao caso da Somália, outras operações autorizadas pelo Conselho ocorreram, as quais apontavam para uma ideia de responsabilidade da sociedade internacional em casos de crises humanitárias, inclusive legitimando ações interventivas. Foram ações como as da Bósnia (ONU, 1992, S/RES/770), Ruanda (ONU, 1994, S/RES/929) e Haiti (ONU, 1994, S/RES/940). Tais práticas passaram a ser conhecidas como intervenções humanitárias (KALDOR, 2007).

Impulsionado por essas ações, disseminava-se o discurso de que soberania não autorizava governos a proceder da maneira que desejassem no tratamento de seus civis. Igualmente, apontava-se para uma nova obrigação moral da sociedade internacional.

Com o debate amplo, a proteção humanitária de indivíduos foi sedimentada no Conselho de Segurança em um fórum intitulado *Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict*. O PCAC, criado em 1999, é um debate aberto o qual tem o objetivo de oferecer uma plataforma para que Estados-membros, órgãos da ONU e sociedade civil possam discutir questões relacionada à proteção de indivíduos em conflitos armados.

Todavia, a questão da responsabilidade internacional, que em sua versão mais polêmica procurava relativizar o conceito tradicional de soberania, não ascendeu livre de contestação. Estados que havia conquistado sua independência recentemente, em processos de descolonização, não aceitariam isso sem questionamento. Além disso, potências não-ocidentais, sobretudo aquelas que compartilham um passado de ingerência externa, passaram a liderar as críticas, sobretudo quando a soberania estatal era questionada.

O alvo principal eram as práticas intervencionistas. Os discursos desses Estados traziam a ideia de que a intromissão externa era um pretexto para satisfazer os interesses egoístas das potências ocidentais. Para os países mais céticos, tratava-se de uma nova roupagem para o velho imperialismo. O caso de Kosovo, por exemplo, foi representativo nesse aspecto. Na ocasião, China e Rússia lideravam a oposição a uma intervenção externa. Eles ameaçaram, inclusive,

vetar qualquer proposta que buscasse autorizar o uso da força. Entretanto, mesmo com essa resistência, uma intervenção ocorreu sem resolução específica do Conselho de Segurança. Esse fato reforçou ainda mais o ceticismo.

Contudo, a promoção de ideias que buscavam reforçar responsabilidade internacional implementar a noção de soberania condicionada permaneceu. Em 2001, fundamentada em vários entendimentos, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, com o auxílio do governo canadense, procurou forjar o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P), o qual visava promover o entendimento de que soberania estatal também implica responsabilidade.

Não obstante o documento tenha procurado suavizar o uso da força em casos de proteção humanitária, ressaltando questões como prevenção, o papel do próprio Estado e assistência internacional, ele não escapou de críticas dos Estados não-ocidentais<sup>5</sup>. Muitos deles estavam convencidos de que essa era apenas mais uma estratégia do ocidente para validar as intervenções humanitárias.

O problema em relação a R2P foi agravado pela conjuntura do momento, uma vez que, pouco depois do lançamento do conceito, os Estados Unidos iniciaram suas operações militares no Afeganistão e, posteriormente, no Iraque.

Apesar de prognósticos negativos, a ideia de responsabilidade em torno da R2P resistiu e se fortaleceu institucionalmente. O empenho do então Secretário Geral Kofi Annan foi decisivo para isso. Ele publicou documentos e relatórios que traziam essa ideia direta ou indiretamente. Esses documentos ofereceram as bases para a institucionalização do conceito em 2005, no *World Summit Outcome* (Resultado da Cúpula Mundial) (ONU, 2005).

O documento final do *Summit* introduziu uma versão resumida da oferecida pela ICISS. Estados não-ocidentais aceitaram a variante da R2P (ou pelo menos evitaram votar contra),

---

<sup>5</sup> De acordo com Jacinta O'Hagan (2002, p. 08), "ocidente" é vocabulário político fluido, ele variou desde o século XX ao princípio do século XXI. No começo do século XX seria "ocidente" as potências imperiais; na II Guerra Mundial, uma oposição aos regimes autoritários. Durante a Guerra Fria, "ocidente" passa ser visto em oposição bloco comunista e ao terceiro mundo. No início do século XXI, ocidente passa a ir além de questões ideológicas ou pela ótica do desenvolvimento. Para liberais (DEUDNEY; IKENBERRY, 1993/1994, p. 17), os Estados ocidentais seriam América do Norte, Europa Ocidental e mesmo o Japão (pode-se agregar aí Austrália e Nova Zelândia). Trata-se de um grupo de Estados que tem como *hub* os Estados Unidos, estão ligados por uma cultura política comum e pelo compartilhamento de instituições. A partir desse entendimento, e da literatura utilizada durante a presente pesquisa, "não-ocidental" é considerado "o outro" por acadêmicos liberais (DEUDNEY; IKENBERRY, 1993/1994; FUKUYAMA, 1992). Está em oposição ao "ocidente" (O'HAGAN, 2002).

principalmente por causa desse novo escopo limitado. Porém, vários deles continuaram resistindo à ideia, ressaltando que na ocasião a Assembleia Geral apenas concordou em continuar debatendo o conceito.

O Secretário Geral seguinte, Ban Ki-moon, impulsionou a norma no âmbito da ONU fornecendo relatórios anuais para estruturar a sua implementação, promovendo um fórum específico de debate junto à Assembleia Geral e criando o cargo de *Special Adviser* sobre R2P. Entretanto, a resistência à nova norma impediu que ela fosse usada para crises humanitárias, mesmo em episódios graves como em Darfur.

O primeiro caso (e até agora único) em que ela foi aplicada em sua versão mais rígida foi na intervenção militar na Líbia. Na ocasião, houve um evidente êxito inicial quando o CSNU autorizou ação.

Não obstante, posteriormente à operação realizada pela OTAN, diversas críticas surgiram, sobretudo advindas de potências emergentes, que passavam a ser mais beneficiadas pela reconfiguração de poder global, a qual apontava para a ascensão de novos atores estatais na governança global.

A principal questão ressaltada por esses Estados deveu-se ao fato de a resolução ter tido seus limites violados, sendo usada para uma mudança de regime. O desdobramento das opiniões negativas sobre a ação da OTAN foram os vetos de Rússia e China para resoluções que cuidava de uma nova crise no mundo árabe, dessa vez na Síria. Outras potências emergentes, como Brasil e Índia, indicaram seu descontentamento por meio de abstenção justificada em críticas ao caso líbio.

As crises da Líbia e da Síria revelaram que, se por um lado a R2P ascendeu definitivamente como norma institucionalizada, ela ainda continua permeada por um significativo grau de contestação, sobretudo no tocante aos critérios que permitem a intervenção armada.

Posicionando-se em um meio termo entre rejeição total e aceitação incontestada, o engajamento das potências emergentes no caso da R2P trouxe novos desafios para as pesquisas sobre normas em Relações Internacionais (RI). Dada essa situação complexa, importantes estudos normativos que emergiram na década de 1990, os quais focaram em cumprimento/descumprimento, ressaltando o papel da estrutura internacional (cf. KATZENSTEIN et al, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998), mostraram-se insuficientes para entender esse processo.

A literatura mais recente aponta para o fato de que, muitas vezes, potências emergentes assumem posições caracterizadas por uma espécie de contestação construtiva: eles procuram reajustar a R2P para que ela se adeque a suas visões (cf. XIAOYU, 2012; WELSH, 2014; JOB; SHESTERININA, 2014; ROTMANN; KURTZ; BROCKMEIER, 2014).

Isso acontece inclusive oferecendo propostas específicas. O caso da Responsabilidade ao Proteger (RwP), lançada pelo Brasil em 2011, e mais recentemente a ideia chinesa de *Responsible Protection* (2012), são exemplos disso. Esse comportamento mostra que as potências emergentes nem são simples *norm-rejecters*, tampouco *norm-takers*. De fato, a literatura revela que eles passaram a ser *norm-shapers*: Estado que procuram moldar a referida norma (PU, 2012).

Para essa literatura, as potências emergentes agem em um movimento de contenção. Ao passo que se reconhece a impossibilidade de eliminar a norma, calcula-se que é possível dar um direcionamento mais conservador a ela. Seriam eles Estados soberanistas que estariam procurando limitar a R2P em diversos ângulos, para que ela se adeque a normas westfalianas, sobretudo institutos como soberania e não-intervenção.

Há explicações diversas para essa atitude, desde receios de intromissões de caráter imperialistas ou neocolonialistas, a ideias que mostram maior preocupação com a estabilidade da ordem internacional. Mas no geral essas explicações indicam que potências emergentes agem no intuito de restringir a R2P em direção a uma concepção mais tradicional, a qual mantenha as bases de uma estrutura westfaliana.

A Escola Inglesa das RIs classifica uma sociedade internacional que procura manter normas basilares do chamado sistema westfaliano como pluralista. Grosso modo, uma sociedade pluralista é aquela composta por diversas autoridades políticas, organizadas de acordo com seus próprios valores, onde há igualdade soberana, respeito à integridade territorial e não ingerência nos assuntos domésticos (JACKSON, 2000). Nela, os Estados são as entidades centrais e os dominantes de fato (BUZAN, 2004). Estaria em oposição à sociedade solidarista, a qual, dentre outros aspectos, é mais centrada nos indivíduos do que nos Estados, caracterizada por evidente cosmopolitismo, que faz com que as barreiras da soberania sejam mais fluidas quando se trata da proteção de civis (HURRELL, 2007; WHEELER, 2000; LINKLATER; SUGANAMI, 2006).

Essa é uma ideia que foi concebida para analisar a estrutura, a sociedade internacional como um todo. Porém, autores mais recentes passaram a aplicá-la também para categorizar

atores. Para esses acadêmicos, existem Estados pluralistas, que são aqueles que estão mais engajados para fazer com que a ordem internacional permaneça centrada nas instituições basilares dessa ideia (cf. ALLISON, 2013; 2015). Esses Estados possuem maior apego à estrutura normativa do pluralismo.

Essas reflexões motivaram o estabelecimento do seguinte **problema de pesquisa**: como se dá o comportamento *norm-shaper* das potências emergentes face à R2P? Consequentemente, apontaram para a elaboração da seguinte **hipótese**: *o comportamento norm-shaper das potências emergentes, constrangido por uma pressão contínua da estrutura internacional, procura ajustar a R2P para que ela seja compatível com visões pluralistas desses Estados.*

Em um modelo formal, portanto, a variável dependente que se procura explicar (Y) é “o comportamento *norm-shaper* das potências emergentes”, o qual seria decorrente da variável independente (X) “visões pluralistas”, elementos identitários desses Estados. Já a “pressão contínua da estrutura internacional” é uma variável interveniente (z). Esta última, a qual é traduzida na busca constante por consolidação institucional, não causa o comportamento *norm-shaper*, mas constrange as ações das potências emergentes<sup>6</sup>. Ocorre, portanto, da seguinte forma:  $X \rightarrow z \rightarrow Y$ .

Em uma leitura construtivista, o arcabouço normativo pluralista seria um forte componente das identidades das potências emergentes, o qual motivaria seu comportamento perante a R2P, considerando o fato de que aspectos não-materiais não só definem as identidades dos Estados, mas também regulam suas ações (JEPPERSON; WENDT; KATZENSTEIN, 1996).

Com relação ao fenômeno que se pretende explicar neste trabalho, é preciso ressaltar dois pressupostos importantes. O primeiro é a própria ideia de potências emergentes, que são vistas pela literatura como Estados que tiveram ganhos materiais relativamente expressivos e que buscam convertê-los em poder político. Os Estados que compõem o agrupamento BRICS são representativos nesse sentido<sup>7</sup> (VISENTINI et. al., 2013). Portanto, mesmo havendo

---

<sup>6</sup> É importante lembrar que, na perspectiva construtivista, a estrutura não só constrange o comportamento dos Estados, mas ela tem um efeito constitutivo, podendo mudar, em última análise, suas identidades (cf. KATZENSTEIN et. al., 1996; WENDT, 1999). A hipótese aqui tratada, no entanto, não tem o objetivo de ver o efeito constitutivo que ela possa exercer sob as potências emergentes.

<sup>7</sup> Andrew Hurrell (2006, p. 02) destaca alguns fatores que fariam dos BRIC (sem a África do Sul), potências emergentes: todos eles aparecem possuir significativas capacidades econômicas, militares e políticas relativas; certa coesão interna e capacidades para contribuir com a ordem internacional. Mais recentemente, outros Estados

divergências sobre o que são essas potências, não é objeto desse trabalho problematizar esse conceito<sup>8</sup>.

Um segundo pressuposto é decorrente do primeiro. Especificamente, a literatura aponta que as potências emergentes têm um comportamento comum: um ativismo institucional pelo qual se procura reconfigurar a ordem normativa para que ela se torne mais favorável a eles (FONSECA; PAES; CUNHA, 2016, p. 64). Esses Estados agiriam, portanto, visando influenciar a governança global (COOPER; FLEMES, 2013; HURRELL, 2006; MEDEIROS; RIBEIRO; LYRA, 2017)<sup>9</sup>. Ao passo que isso é abordado na revisão da literatura dos estudos de caso, este trabalho também não se propõe a enfrentar essa questão a fundo.

Para a literatura, existem semelhanças cruciais que fariam potências emergentes serem modeladores soberanistas. Isso decorreria, dentre outros aspectos, de traumas sofridos com ingerência externa, os quais os aproximariam. Somado a isso, existem outros fatores como a identidade que eles têm com os demais países em desenvolvimento<sup>10</sup>. Não obstante, traços comuns que poderiam fazer com que eles tivessem comportamentos semelhantes, as potências emergentes têm outros aspectos relevantes de diferenciação que podem ter efeito sobre seu comportamento.

Assim, o fato de esses Estados, mesmo com muitas semelhanças, não serem homogêneos, pode revelar características importantes para esta pesquisa. Em decorrência disso, surgiu um questionamento complementar ao problema central: *em se confirmando que eles seriam norm-shapers pluralistas, haveria ainda assim diferenças significativas no comportamento desses Estados?* A resposta hipotética para essa segunda questão foi retirada da literatura. Ela vê, na maioria das vezes, comportamento similar desses Estados no tocante à modelagem normativa<sup>11</sup>. Portanto, assume-se a seguinte hipótese auxiliar: *diferentes aspectos identitários não têm efeitos importantes sobre a forma como esses Estados agem como norm-shapers em relação à R2P.*

---

ganham importância nos estudos sobre potências emergentes, como África do Sul, México, Índia e Turquia (cf. COOPER; FLEMES, 2013).

<sup>8</sup> Para mais sobre o conceito de potências emergentes, ver a detalhada revisão feita por Fonseca, Paes e Cunha (2016): *The concept of emerging power in international politics and economy* ou trabalhos seminais como os de Hurrell (2006); Cooper, Shaw e Chin (2008); Flesmes (2011) e Flesmes e Cooper (2013).

<sup>9</sup> Uma posição que se busca legitimar discursivamente (MESQUITA; MEDEIROS, 2016).

<sup>10</sup> Ver seção 3.2.1

<sup>11</sup> Ver seções 3.2.1 e 3.2.2.

Elementos de diferenciação ajudaram na seleção dos casos. Tomando como referência os BRICS como principal agrupamento de emergentes, há entre eles dois Estados (Rússia e China) que têm maior resistência a valores liberais (quando se fala em direitos humanos e regime político) do que outros (Brasil, Índia e África do Sul). Para avaliar se, efetivamente, essas diferenças geram algum efeito importante no comportamento modelador, um Estado em cada grupo foi escolhido, China e Brasil, respectivamente.

Potências emergentes é um tema em ascensão nos estudos de RI, portanto, é preciso não só entender melhor comportamentos semelhantes, como também avaliar até que ponto eles se diferenciam.

Outro aspecto importante que este trabalho se propõe é do ponto de vista metodológico. Os Estudos sobre *norm-shapers* e R2P seguem, em grande parte, uma linha interpretativista, retirando conclusões de uma análise qualitativa mais livre. Estudos desse tipo tem o mérito de explorar melhor os *insights* do pesquisador. Porém, podem ser criticados pelo baixo rigor metodológico para se chegar a conclusões.

Considera-se aqui ainda que a melhor abordagem para se entender modelagem normativa é a qualitativa, por ser uma questão complexa a qual por vezes só pode ser traçada implicitamente nos comportamentos dos Estados. Porém, entende-se que é possível alcançar mais formalidade para um estudo dessa natureza. Assim, esse trabalho procurou trazer procedimentos de análise qualitativa que oferecem maior sistematização. Para tanto, usou-se análise qualitativa de conteúdo.

O objetivo geral dessa pesquisa é analisar os posicionamentos de Brasil e China sobre a R2P, com o intuito de entender como se dá o engajamento dessas potências emergentes frente à norma, verificando se, de fato, eles são modeladores pluralistas. Já os objetivos específicos dessa pesquisa são os seguintes: a) criar procedimentos, de acordo com um método de análise qualitativa mais formal, com os quais se possa identificar modelagem normativa e possibilite uma aplicação sistemática da teoria; b) mapear os posicionamentos de Brasil e China e verificar quais deles podem ser associados à concepção pluralista, testando assim a hipótese principal em cada caso; c) comparar os resultados entre Brasil e China na busca por identificar possíveis semelhanças e diferenças entre eles – e assim responder o problema de pesquisa complementar.

O trabalho foi dividido em 7 pontos. 5 deles são de conteúdo, os quais serão referidos como capítulos. Os outros dois são introdução e considerações finais. O capítulo 2 apresenta o processo de evolução institucional da R2P desde o período pré-norma até o atual estágio,

mostrando como setores da sociedade internacional estiveram (e continuam) empenhados na consolidação da norma no âmbito da ONU. Por outro lado, demonstra-se também que esse constante incremento institucional não se dá como ascendência linear permanente. Estados não-ocidentais, sobretudo potências emergentes, são questionadores que tornam esse processo mais complexo e menos homogêneo.

O capítulo 3 traz primeiramente os embasamentos teóricos, desde os entendimentos gerais sobre os estudos de normas nas Relações Internacionais, até especificamente a questão da modelagem normativa e sua conexão com as reflexões envolvendo potências emergentes e a R2P. A segunda parte desse capítulo apresenta os aspectos metodológicos. Descreve, principalmente, o desenho de pesquisa, momento no qual se ajusta a teoria e oferece ferramentas para identificar modelagem normativa em posicionamentos.

Os capítulos 4 e 5 trazem os dois estudos de caso. Procuram situar Brasil e China, respectivamente, como *norm-shapers*; assim como avaliar a consistência da hipótese de que potências emergentes procuram modelar a norma para que ela se adeque a suas visões pluralistas. Antes de tratar da pesquisa empírica, ambos os capítulos contextualizam aspectos centrais na literatura sobre a política externa dos dois Estados, os quais têm relevância para compreensão de seus comportamentos perante a R2P. Posteriormente, faz-se o mapeamento dos posicionamentos em importantes debates sobre a norma.

O capítulo 6 compara os resultados dos dois estudos de caso. Trata-se de uma breve comparação que visa responder ao problema complementar, decorrente do primeiro: se as potências emergentes são *norm-shapers* pluralistas, ainda assim haveria diferenças entre eles? Além de todos os dados proveniente das análises de conteúdo nos dois capítulos precedentes, procura-se averiguar também como o comportamento de ambos se desdobram em votações de resoluções que remetem à R2P.

## **2 RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: evolução institucional e contestação continuada**

A história da questão humanitária é bastante antiga, ela se confunde com o processo de busca por resguardar direitos fundamentais dos indivíduos em situações de ameaça. Como lembra Bertrand Badie (2002, p. 241), essa questão está inserida na história das relações internacionais a partir de uma tensão constante: em uma perspectiva hobbesiana, para que o Estado proteja os indivíduos, ele precisa ter total controle sobre suas vidas. Mas para oferecer essa segurança, o mesmo Estado pode violar a dignidade dos seus cidadãos. A questão humanitária surgiria justamente para conter os efeitos mais brutais dessa tensão (BADIE, 2002, p. 241).

O humanitarismo chegou a ganhar dimensão internacional em larga escala ainda durante a Guerra Fria. Badie (2002, p. 239) lembra que os anos de 1960 elevaram a temática a patamares até então não alcançados. Catástrofes naturais e conflitos interestatais e internos, tendo civis como suas maiores vítimas, alcançaram visibilidade internacional a partir das notícias sonoras e das imagens televisionadas, apelando para uma responsabilidade humanitária além das fronteiras dos Estados. Para o autor, o humanitário tornava-se, assim, uma ideologia, a qual passaria a mobilizar atores, inclusive privados, com pretensões ditas apolíticas (BADIE, 2002, p. 239).

Mas até onde chegaria a pretensa responsabilidade internacional para conter ou sanar catástrofes humanitárias? Na época da Guerra Fria, não muito longe, se ela se chocasse com a soberania estatal.

Durante o conflito bipolar, sobretudo após a ascensão dos novos Estados independentes africanos e asiáticos, a soberania – associada ao princípio da não-intervenção – foi reforçada como conjunto normativo basilar da sociedade internacional. Nesse contexto, a ideia de que essa sociedade de Estados teria alguma responsabilidade sobre a forma com que outras entidades estatais tratariam seus cidadãos era normativamente ilegítima quando competisse com essas normas estruturantes.

É verdade que a noção de que o tratamento de civis seria um assunto exclusivamente interno dos Estados, tendo em vista uma visão westfaliana de soberania, nunca foi absoluta. Durante o século XIX, por exemplo, havia no âmbito da sociedade europeia uma espécie de

direito de ingerência que apelava para uma responsabilidade das potências ocidentais para proteger civis em regiões não-ocidentais – de modo geral, brancos e cristãos –, inclusive estrangeiros<sup>12</sup>.

No entanto, durante a Guerra Fria, a ajuda externa em questões humanitárias não poderia ultrapassar os limites da soberania. A superioridade desse instituto, que resguardaria os direitos dos governos, era praticamente inquestionável. Mais ainda quando se falasse em alguma espécie de direito de interferência estrangeira para proteger civis.

Essa era uma concepção que estressava sobretudo governos dos Estados recém-independentes, receosos de qualquer interferência nos seus assuntos internos depois de décadas de submissão colonial. Se a questão humanitária emergia, ela tinha seus limites claros definidos pela soberania tradicional.

É ilustrativo o fato de que justificativas humanitárias foram evitadas mesmo em intervenções nas quais a proteção de civis poderia ter sido coerentemente empregada. São exemplo disso as intervenções unilaterais da Tanzânia em Uganda (1979) e do Vietnã no Camboja (1979). Já em situações em que, a princípio, houve a tendência a usar a retórica humanitária, dada à imediata resposta negativa, ela foi prontamente reformulada. Nesta última categoria, tem-se a intervenção da Índia no Paquistão Oriental, hoje Bangladesh (1971)<sup>13</sup>.

Mas com o fim do conflito bipolar, a noção rígida de soberania, fortalecida durante a Guerra Fria, passou a ser questionada quando o assunto era proteção de civis em crises humanitárias. O desafio a sua versão tradicional surgiria tanto a partir do ponto de vista conceitual/normativo – por meio da atuação de agentes-chave –, como pela prática política internacional.

No tocante à prática, destacam-se as intervenções humanitárias da década de 1990. Surgidas a partir do entendimento que emergia, passavam a situar conflitos humanitários internos como assuntos de segurança internacional. Quanto ao plano das ideias, pode ser vista a ascensão do conceito de soberania como responsabilidade, que culminou com a institucionalização da R2P no âmbito da ONU.

---

<sup>12</sup> Foram principalmente os casos de intervenções contra ações repressivas promovidas pelo Império Otomano, tais quais a francesa e russa na Guerra da independência da Grécia (1821-1827); a das potências europeias para proteger cristão maronitas na região da Síria/Líbano (1860-1861); a russa para conter a ação dos otomanos contra os búlgaros (1876-1878); assim como a intervenção coletiva no caso do massacre armênio. Detalhes sobre essas intervenções podem ser vistas na obra de Martha Finnemore (2003).

<sup>13</sup> A respeito desses dois casos, ver Wheeler (2000) e Finnemore (2003).

Nesse capítulo pretende-se, portanto, discutir essas mudanças na estrutura internacional. Na seção 2.1 procura-se abordar brevemente como essas mudanças surgiram no pós-Guerra Fria a partir da prática política internacional, especificamente no que tange ao novo entendimento de crise humanitária como assunto de segurança internacional e a questão das intervenções humanitárias realizadas na década de 1990. No 2.2 foca-se na evolução da R2P, a sua emergência e o papel dos empreendedores normativos, as discussões para se chegar ao processo de institucionalização em 2005 e o processo de consolidação no âmbito da ONU. No 2.3 discute-se a intervenção da Líbia como teste para a norma – sobretudo no que tange ao uso da força – e o que a literatura aponta como problemas que culminaram com os vetos para uma nova intervenção na Síria. Visa-se dar ênfase, nessas três seções, a atuação dos Estados não-ocidentais, principalmente das potências emergentes.

## 2.1 MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO PÓS-GUERRA FRIA: CRISES HUMANITÁRIAS E SEGURANÇA INTERNACIONAL

No âmbito da segurança internacional, um dos aspectos centrais do fim do conflito bipolar foi o destravamento do Conselho de Segurança da ONU. Os números por si só revelam o aumento da participação do órgão: nos primeiros 40 anos do Conselho, 14 missões de paz foram estabelecidas. Só entre 1988-89, 5 foram criadas. De 1946-1989 o CSNU havia deliberado 646 resoluções, entre 1990-1999, foram 638. Durante a Guerra Fria, o CSNU estabeleceu 24 resoluções fundamentadas no cap. VII da Carta, só em 1993 elas foram 27 (GLANVILLE, 2014, p. 181).

Essa participação maior do CSNU não foi apenas quantitativa, mas também qualitativa. Questões que antes não eram objeto de discussão pelo Conselho, passaram a entrar na seara do órgão. Isso é bem evidente com ascensão da ideia de que violações massivas de direitos humanos poderiam ser interpretadas como questões de segurança internacional. Alguns desses casos, inclusive, culminaram com a autorização do uso da força com justificativa exclusivamente centrada na proteção de civis, o que avivou discussões sobre soberania, de um lado, e proteção dos direitos humanos, de outro.

O primeiro caso que revelou esse processo de transição na estrutura normativa internacional foi a ação realizada no Iraque. Logo após a Guerra do Golfo, Estados Unidos,

França e Grã-Bretanha agiram por meio da operação *Provide Comfort* visando proteger sobretudo curdos que estavam sendo reprimidos pelo governo de Saddam Hussein. As principais medidas foram a criação de *safe-havens* (enclaves protetivos) e *no-fly zones* (zonas de restrição aérea). A ação teve como fundamento a resolução 688 do Conselho de Segurança (WHEELER, 2000, p. 141-143).

Essa foi a primeira vez em que a proteção de civis em conflitos internos foi vista explicitamente pelo Conselho como assunto de segurança internacional. Por isso, ela foi considerada muito importante para a emergência do debate entre soberania e proteção dos direitos humanos, mesmo considerando que a deliberação afirmou literalmente a necessidade de respeito à soberania e integridade territorial do Iraque (ONU, 1991, S/RES/688).

O texto da resolução foi paradigmático pois, após ressaltar seus deveres no tocante à paz e segurança internacionais, revela a motivação central do documento: a) “*gravely concerned by the repression of the Iraqi civilian population (...)*” e b) “*deeply disturbed by the magnitude of the human suffering involved*”<sup>14</sup> (ONU, 1991, S/RES/688).

Vale ressaltar, no entanto, que na ocasião os Estados que debateram a resolução intencionalmente decidiram por não utilizar qualquer argumento no texto que pudesse ser interpretado como uma autorização para uso da força. Entendia-se que isso poderia criar um perigoso precedente. Assim, os dois membros permanentes não-ocidentais (P2), China e Rússia, se abstiveram na votação da resolução 688 e deixaram claro que vetariam qualquer proposta que fosse fundamentada no cap. VII. (GLANVILLE, 2014).

A resolução 688 foi o primeiro precedente advindo da prática política internacional que iniciou a busca por compatibilizar, no pós-Guerra Fria, proteção de civis em crises humanitárias com a soberania. Ela foi seguida por outras resoluções ainda mais paradigmáticas, pois foram fundamentadas no cap. VII da Carta e autorizavam expressamente o uso da força. Tais resoluções fizeram com que os anos de 1990 passassem a ser conhecidos como a década das intervenções humanitárias (KALDOR, 2007).

A segunda ação do CSNU nesse contexto foi a realizada na Somália. Na ocasião, o Conselho autorizou pela primeira vez uma resolução que previa a possibilidade do uso da força com base no cap. VII, com o intuito de sanar a crise humanitária no país africano. A operação *United Task Force* foi liderada pelos Estados Unidos.

---

<sup>14</sup> Tradução livre: a) gravemente preocupado com a repressão à população civil iraquiana (...); b) profundamente perturbado com a magnitude do sofrimento humano”.

Dentre outros aspectos, o texto da resolução é muito importante porque 1) relaciona de forma inequívoca segurança internacional e crise humanitária: “(...) *the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security*”<sup>15</sup> e 2) autoriza o uso da força com base nesse fundamento: “(...) *action under Chapter VII of the Charter of the United Nations should be taken in order to establish a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia as soon as possible*”<sup>16</sup> (S/RES794, ONU).

Os membros permanentes não-ocidentais decidiram não vetar a resolução. Mas isso não significou uma completa aquiescência. A China, por exemplo, votou a favor da resolução, mas deixou claro sua preocupação com o fato de esta ser utilizada para se tomar ações militares (ONU, S/PV. 3145, 1992).

No tocante às questões envolvendo soberania, o caso não foi tão problemático, já que não havia claramente um governo soberano que pudesse ter supostamente seus direitos violados. A própria Rússia destacou que a situação era um caso que necessitava de uma coalizção militar internacional (ONU, S/PV.3145, 1992).

A resolução teve votação unânime, os 15 membros do Conselho foram favoráveis (ONU, S/PV. 3145, 1992). No entanto, alguns Estados procuraram evidenciar a excepcionalidade da situação, essa foi claramente a postura de algumas potências não-ocidentais. A título de exemplo, palavras como ‘única’, ‘extraordinária’ e ‘excepcional’ foram inseridas na resolução por solicitação de China e Índia (Glanville, 2014, p. 183). Na reunião 3145 do CSNU, que votou a resolução 794, a China ressaltou a excepcionalidade da operação militar autorizada pela resolução, pois o caso da Somália era único (ONU, S/PV.3145, 1992).

De qualquer modo, a partir de então o CSNU confirmou a ideia de que crises humanitárias seriam assuntos de segurança internacional, inclusive podendo-se utilizar a força exclusivamente com o intuito de sanar uma situação desse tipo. Não obstante, como salienta Glanville (2014, p. 186), isso não significou um novo *modus operandi* da sociedade internacional, no sentido de que ela responderia prontamente em qualquer situação análoga.

---

<sup>15</sup> Tradução livre: “(...) a magnitude da tragédia humana causada pelo conflito na Somália, exacerbada pelos obstáculos que estão sendo criados para a distribuição da assistência humanitária, constitui uma ameaça à paz e a segurança internacionais”.

<sup>16</sup> “Ações com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas devem ser tomadas o quanto antes com o intuito de estabelecer um ambiente seguro para operações de alívio humanitário na Somália”.

Os casos da Bósnia e de Ruanda podem ser inseridos no grupo de ações tardias, ambas foram autorizadas pelo Conselho de Segurança, porém as intervenções ocorreram só após a exacerbação das respectivas crises. No primeiro caso, ela ocorreu apenas depois que o governo de Milosevic colocou em prática um programa de limpeza étnica, tendo como símbolo os ataques à cidade Bósnia de Srebrenica (S/RES/770)<sup>17</sup>. O conflito teve início em 1992, só três anos depois. A ação foi tomada pela OTAN, a qual concentrou-se em ataques aéreos (MORRIS, 2006).

O caso de Ruanda foi ainda mais sintomático. Em abril de 1994 o governo do Estado iniciou um processo de extermínio da minoria étnica Tutsi e dos Hutus moderados<sup>18</sup>. Diversas informações sugeriam a existência de um plano de genocídio<sup>19</sup>, mas o impasse acerca de quem deveria intervir inviabilizou a frustração do projeto de extermínio. Em cerca de três meses, o Estado teve mais de 800 mil pessoas assassinadas. Apenas em julho do mesmo ano é que uma operação foi autorizada, com base na resolução 929 do CSNU (WHEELER, 2000, p. 231).

Esses dois casos atestam que o surgimento da possibilidade de uma nova prática não significou a emergência de prontas repostas por parte da sociedade internacional. Pode-se afirmar que a demora, ou mesmo a inação, ocorre sobretudo quando há pelo menos um desses dois fatores: a) ao menos um dos membros permanentes do Conselho de Segurança tem disposição de vetar a resolução; b) quando inexistente interesse de agir por parte das potências com maior capacidade material – sobretudo os Estados Unidos, os quais possuem maiores recursos e menor custo em ações desse nível (WHEELER, 2000).

Porém, esses dois casos são importantes porque demonstram uma certa aceitação – ou pelo menos não oposição – por parte de potências não-ocidentais a ações coercitivas visando a proteção de civis. Tanto no caso específico da Bósnia, como em Ruanda, a Rússia votou a favor da resolução juntamente com os membros permanentes ocidentais (P3). Já a China se absteve em ambos. Na resolução 929, o Brasil, que também estava presente, se absteve (ONU,

---

<sup>17</sup> A resolução que fundamentou a intervenção foi a 770. Ela foi estabelecida em 1992, mas por falta de disposição em intervir, só foi levada a cabo em 1995.

<sup>18</sup> O conflito entre essas duas etnias foi uma herança colonial. Os belgas, que administraram o Estado até sua independência, utilizaram o modelo de dividir para governar, concedendo privilégios à minoria Tutsi em detrimento da maioria Hutu. Quando Ruanda adquiriu a independência o ressentimento dos Hutus exacerbou-se nos anos seguintes até chegar ao ápice na referida crise de 1994 (WHEELER, 2000).

<sup>19</sup> Essas informações foram trazidas pelo próprio chefe da operação de paz que existia em Ruanda, o general Dallaire, por ONGs, como o Human Rights Watch e até mesmo pela CIA (WHEELER, 2000, p. 216).

S/PV.3392, 1994). Já na resolução 770, a Índia seguiu a abstenção chinesa (ONU, S/PV/3106, 1992)<sup>20</sup>.

Dentre as crises humanitárias da década de 1990, um dos casos mais sensíveis no tocante à questão entre proteção humanitária e a soberania foi a intervenção da OTAN em Kosovo. Trata-se de um episódio paradigmático, considerando o fato de ter ocorrido uma ação sem consentimento explícito do CSNU.

A intervenção no Kosovo foi um segundo capítulo da crise dos Balcãs, já vista desde a operação da OTAN na Bósnia. Agora, forças militares e paramilitares ligadas a Milosevic cometiam agressões contra os kosovares. Várias resoluções do CSNU procuraram prescrever condutas para as partes na referida crise, o que vai ao encontro da mudança de perspectiva acerca de crises humanitárias internas como assunto de segurança internacional. Inclusive, aprovou-se a resolução 1199, a qual, não obstante fundamentada no cap. VII da Carta, não permitia o uso da força (MORRIS, 2006, p. 112-113).

O que impediu a votação de uma resolução que autorizasse o uso da força dessa vez não foi a falta de vontade de possíveis interventores – já que países como os Estados Unidos e Reino Unido demonstravam disposição para tanto –, mas sim a resistência por parte de potências não-ocidentais. O P2 deixou claro que vetaria qualquer proposta de resolução que tivesse o intuito de autorizar intervenção militar estrangeira (WHEELER, 2000, p. 261).

Mesmo assim, houve uma intervenção da OTAN no Kosovo. Como justificativa para o fato de a operação não ter sido autorizada por instrumento específico, usou-se a retórica de que a citada resolução 1199 poderia ser interpretada nesse sentido. Alguns autores ressaltaram a aplicação do entendimento de ilegal, porém legítimo (FRANCK, 2003).

Tão logo houve a intervenção da OTAN, potências não-ocidentais reagiram enfatizando sua forte oposição. As críticas mais enérgicas vieram da Rússia e da Índia, os quais, juntamente com Belarus, propuseram uma resolução condenando as ações da OTAN. O texto do draft qualificava a operação como uma ameaça à paz e a segurança internacionais. A proposta demandava o fim dos ataques e o retorno das negociações. No entanto, ela foi rejeitada por

---

<sup>20</sup> No caso da Ruanda, além de Brasil e China, abstiveram-se também Paquistão, Nigéria e Nova Zelândia. Ao passo que na resolução 770, a abstenção de China e Índia foi acompanhar pelo Zimbábue. Em nenhuma delas houve votos contrários.

ampla maioria, tendo votos a favor apenas de China, Rússia e Belarus, com os outros 12 votos contrários (inclusive o do Brasil) (ONU, S/PV. 3989, 1999)<sup>21</sup>.

Na reunião que discutiu a proposta, no entanto, foi possível perceber diferentes tipos de oposição no grupo do P2: enquanto a Rússia afirmava que a intervenção militar da OTAN era uma verdadeira ameaça à paz e a segurança internacionais (como proposto no draft), a China utilizou um argumento mais brando, ressaltando os problemas advindos dos danos causados pela ação e a necessidade de negociações pacíficas (ONU, S/PV. 3989, 1999).

Além disso, a China fez um discurso de crítica às grandes potências e enfatizando que a crise se tratava de assunto interno da Iugoslávia:

China has always stood for the peaceful settlement of disputes through negotiations. We oppose the use or the threat of use of force in international affairs. We oppose the power politics of the strong bullying the weak. We oppose interference in the internal affairs of other States, under whatever pretext, in whatever form. The Chinese delegation would like to reiterate that the question of Kosovo, being an internal matter of the Federal Republic of Yugoslavia, should be resolved by the parties concerned in the Federal Republic of Yugoslavia among themselves (ONU, S/PV/3989, 1999)<sup>22</sup>.

Por um lado, todos esses casos evidenciam um processo de mudança nas estruturas normativas da sociedade de Estados. Questões humanitárias passaram a ser consideradas assuntos de segurança internacional que demandavam ação da sociedade internacional, inclusive com a possibilidade de uso da força, o que teve implicações para o entendimento tradicional acerca da soberania e do princípio da não-intervenção. Mas, por outro lado, verificou-se que tal fenômeno não ocorre sem questionamento

A atitude de questionadores-chave nesse processo ficou mais evidente no caso kosovar. Se se demonstrou com ele que a emergência da possibilidade de ação internacional para proteção dos direitos humanos em crises humanitárias internas, ficou claro também que uma

---

<sup>21</sup> Vale lembrar que o Conselho de Segurança é composto por 15 membros, dentre os quais 5 são permanentes (Rússia, China, Estados Unidos, Grã-Bretanha e França) e outros 10 são rotativos, eleitos para um mandato de 2 anos (art. 23.2. da Carta da ONU).

<sup>22</sup> Tradução livre: “A China sempre defendeu a solução pacífica de disputas através de negociações. Nós nos opomos ao uso ou à ameaça de uso da força em assuntos internacionais. Nós nos opomos às políticas de poder do forte para oprimir os fracos. Nós nos opomos à interferência nos assuntos internos de outros Estados, sob qualquer pretexto, sob qualquer forma. A delegação chinesa gostaria de reiterar que a questão do Kosovo, sendo um assunto interno da República Federativa da Iugoslávia, deveria ser resolvida pelas partes envolvidas na República Federativa da Iugoslávia entre si”.

possível relativização excessiva da soberania não ocorreria sem resistência das potências não-ocidentais.

De qualquer modo, essas práticas deram suporte a um processo institucional o qual buscou inserir definitivamente a questão da responsabilidade da sociedade internacional em casos de crises humanitárias. O que implicaria rever atributos da ideia tradicional de soberania. Esse processo iniciou-se concomitantemente com a maior atuação da sociedade internacional nas crises humanitárias e ganhou impulso no início dos anos 2000, como será retratado na próxima seção.

## 2.2 A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA R2P

Ao lado de ações deliberadas pelo Conselho de Segurança na década de 1990, que inseriram definitivamente crise humanitárias internas como assunto de segurança internacional, o plano das ideias também foi sendo reforçado. Esse processo culminou com a institucionalização da Responsabilidade de Proteger.

Simultaneamente, às ações autorizadas pelo Conselho, atores da academia e da sociedade civil procuraram contribuir com o processo de ajustamento teórico que buscava promover um componente de responsabilidade aos governos e à sociedade internacional sobre o bem-estar de civis em crises humanitárias internas, com implicações diretas ao instituto da soberania. Gareth Evans (2008, p. 32-38) destaca algumas ideias promovidas ainda na década de 1990, as quais ajudaram nesse processo:

- a) *droit d'ingérence humanitaire*, uma versão francesa da ideia de intervenção humanitária que teve como autor Bernard Kouchner (1987). Ganhou força durante a crise na Somália, mas não conseguiu superar a desconfiança do sul global à ideia de uso da força para proteção dos direitos humanos como uma forma de imperialismo das potências ocidentais;
- b) **Segurança Humana** (*Human Security*), apresentada em 1994 pelo documento onusiano *Human Development Report: New Dimensions of Human Security*, essa ideia procura ser ampla o suficiente para abarcar desde direitos de necessidades básicas como saúde, alimentação, habitação, educação até a questão da intervenção militar, todas inter-

relacionadas como necessidades e meios para auxiliar Estados em desenvolvimento. O seu principal problema é a amplitude demasiada, dada a dificuldade de visualizar como seria operacionalizada. Mas ela é considerada importante por ser um vetor para mobilizar várias campanhas;

- c) **Doutrina Blair**, direcionada especificamente para a crise no Kosovo, ela procurava justificar a intervenção da OTAN como uma espécie de Guerra Justa. Buscou prever alguns critérios para esse tipo de intervenção, mas foi criticada por diversos Estados não-ocidentais por ser baseada em valores ocidentais, o que despertou novamente a ansiedade do mundo em desenvolvimento;
- d) **Soberania como responsabilidade**, foi o conceito criado e promovido pelo diplomata sul-sudanês Francis Deng (juntamente com Roberta Cohen, do Brookings Institution) quando estava no cargo de representante do Secretário Geral da ONU para assuntos relacionados a deslocados internos (1992-2004). A partir desse conceito, vários livros foram publicados. Mesmo tendo menos apelo do que as ideias de direito de ingerência e de segurança humana, serviu diretamente como base para o desenvolvimento da R2P;
- e) **Soberania individual**, trata-se de um conceito desenvolvido pelo então Secretário Geral Kofi Annan. Ele pretendeu estabelecer a noção de soberania dupla: estatal e individual, sendo que a primeira deveria ser temperada pela segunda (trata-se de uma derivação dos instrumentos de proteção dos direitos humanos). Por meio desse conceito, Annan visava resolver a controvérsia entre soberania x intervenção, mas a ideia também despertou muito receio entre os Estados em desenvolvimento.

Esses conceitos serviram de suporte para o relatório elaborado pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, o qual buscou promover a noção de que soberania implica também responsabilidade perante nacionais, tanto do próprio Estado, como da sociedade internacional.

### 2.2.1 A emergência

Dentre os conceitos mais importantes que ajudaram na evolução normativa da Responsabilidade de Proteger, está a ideia de soberania como responsabilidade. Desenvolvida por Francis Deng e Roberta Cohen, ela teve seus principais avanços institucionais quando o

primeiro foi apontado por Annan como representante especial para deslocados internos (THAKUR; WEISS, 2009, p. 28-29).

Para Deng, o limite máximo da ação internacional para compatibilizar soberania com responsabilidade seria a intervenção humanitária. Soberania implicaria em responsabilidade a partir da mesma lógica utilizada pelos teóricos modernos de que autoridade soberana de monarcas só seria legítima quando assegurasse os direitos e liberdades dos indivíduos. Segundo Deng, esses direitos e liberdades deveriam ser adequadamente protegidos não só pelos governos soberanos, como também pela sociedade internacional (GLANVILLE, 2014, p. 174-175)

As ideias desenvolvidas por Deng foram introduzidas nos discursos de Annan. Neles, o então Secretário Geral convocou a sociedade internacional a debater sobre possíveis saídas para o impasse entre proteção dos direitos humanos e o princípio da não-intervenção<sup>23</sup>. Mas os discursos eram considerados bastante controversos, gerando resistência de Estados em desenvolvimento. A ideia de que proteção dos direitos humanos transcendia a soberania, advogada pelo então SG, causava grande desconforto para os Estados não-ocidentais, o que suscitava críticas imediatas de países como China e Rússia (THAKUR; WEISS, 2009, p. 33-34).

Oposições claras às declarações de Annan surgiram sobretudo de Estados africanos e asiáticos, os quais lutaram para adquirir sua independência soberana durante a Guerra Fria, defendendo firmemente seu direito de não-interferência. Nesse sentido, por exemplo, os chineses lembravam o período entre a primeira Guerra do Ópio (1839) e o estabelecimento da República Popular da China (1949), quando não foram aceitos como membros legítimos perante as potências ocidentais (GLANVILLE, 2014, 176-177).

Portanto, para que houvesse uma redefinição da soberania era necessário estabelecer um conceito que compatibilizasse os anseios dos Estados do Norte e do Sul Globais. Desse modo, o Canadá buscou assumir a função principal de evoluir o debate, funcionando como verdadeiro empreendedor normativo (*state champion*). Os canadenses se valeram da boa reputação que dispunham na sociedade internacional. Para Thakur e Weiss (2009, p. 24), o Canadá tinha a vantagem de ser um país reconhecidamente comprometido com o multilateralismo onusiano, o

---

<sup>23</sup> Mesmo tendo importância particular, Annan não foi o primeiro SG a procurar redefinir o conceito de soberania tendo em vista evolução dos direitos humanos na sociedade internacional. Ressalta Glanville (2014, p. 173) que os dois Secretários Gerais anteriores, Javier Perez de Cuéllar e Boutros Boutros-Ghali já haviam iniciado a promoção de ideias para reajustar o entendimento tradicional de soberania na esfera da ONU.

qual possui credibilidade tanto com os Estados do Norte como do Sul e tinha um retrospecto de ter iniciativas globais bem-sucedidas.

Assim, o governo canadense, sob a liderança do ministro das Relações Exteriores Lloyd Axworth, estabeleceu a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) visando solucionar os desafios levantados por Annan. Nos seus trabalhos junto à ICISS, os canadenses tiveram auxílio de outros Estados importantes, como Suíça e Noruega; assim como de organizações com reputação internacional, tal qual o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (THAKUR; WEISS, 2009, p. 34-35).

Ao passo que o Canadá foi o *state champion*, pois forneceu a estrutura para os debates da R2P, a ICISS foi quem lançou de fato a norma, funcionando como *norm broker* (THAKUR; WEISS, 2014, p. 35).

Na tentativa de conciliar o Norte e o Sul Globais, a ICISS foi presidida por indivíduos de ambas as regiões: o diplomata australiano Gareth Evans e o argelino Mohamed Sahnoun. Do mesmo modo, também o seu corpo de comissionários tinha composição diversificada<sup>24</sup>. O resultado foi o relatório intitulado *The Responsibility to Protect* (ICISS, 2001).

A maioria do conteúdo do documento é focada em ideias como as de Annan e Deng. Os princípios básicos do relatório reverberam inquestionavelmente os trabalhos do último. O objetivo central foi, de fato, reconciliar conceitos como soberania, direitos humanos e intervenção em torno da responsabilidade de proteger (GLANVILLE, 2014, p. 190).

Assim, os princípios básicos do relatório são amplos. Fala-se de graves violações às populações. Os crimes que ativam a R2P foram estabelecidos apenas de modo exemplificativo:

(1) Basic Principles

A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself<sup>25</sup>.

B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable

---

<sup>24</sup> Foram também membros da Comissão: Gisèle Côté-Harper (Canada), Lee Hamilton (Estados Unidos), Michael Ignatieff (Canada), Vladimir Lukin (Rússia), Klaus Naumann (Alemanha), Cyril Ramaphosa (África do Sul), Fidel V. Ramos (Filipinas), Cornelio Sommaruga (Suíça), Eduardo Stein Barillas (Guatemala) e Ramesh Thakur (Índia).

<sup>25</sup> Tradução livre: A segurança estatal implica em responsabilidade, e a responsabilidade primária para a proteção dos indivíduos reside no próprio Estado.

to halt or avert it, *the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect*<sup>26</sup> (ICISS, 2001, p. XI, grifo nosso)

No relatório, houve um evidente cuidado em distinguir o novo conceito da ideia antiga de *intervenção humanitária*, tendo em vista o desconforto causado pelo termo aos Estados do Sul Global:

the Commission found that the expression “humanitarian intervention” did not help to carry the debate forward, so too do we believe that the language of past debates arguing for or against a “right to intervene” by one state on the territory of another state is outdated and unhelpful. We prefer to talk not of a “right to intervene” but of a “responsibility to protect”<sup>27</sup> (ICISS, 2001, p. 12).

Por outro lado, mesmo havendo o cuidado de se evitar a terminologia “intervenção humanitária”, ressaltando sobretudo a necessidade de prevenção e reconstrução, o foco ainda esteve centrado na ideia de intervenção militar. O relatório traz três dimensões de responsabilidade: a responsabilidade de prevenir (*responsibility to prevent*), a responsabilidade de agir (*responsibility to react*) e a responsabilidade de reconstruir (*responsibility to rebuild*), cada uma ocupando uma seção específica (3, 4 e 5, respectivamente). A intervenção militar para a proteção de civis seria, em tese, apenas uma das três (a responsabilidade de agir). Não obstante, as partes subsequentes cuidaram primordialmente do problema da intervenção: a questão da autoridade em casos de intervenção (seção 6) e da operação militar (seção 7) (ICISS, 2001)<sup>28</sup>.

Nesse sentido, um dos mecanismos mais controversos foi a possibilidade de autorizar intervenção quando o CSNU estivesse paralisado, por meio da Assembleia Geral, usando o recurso do *United for Peace*<sup>29</sup>. Essa ideia causou apreensão frente a membros da sociedade

<sup>26</sup> Tradução livre: Quando uma população sofre dano grave, como resultado da guerra interna, da insurgência, da repressão ou do fracasso do Estado, e quando o Estado em questão não está disposto a deter ou evitar a situação, o princípio da não intervenção cede a responsabilidade internacional de proteger.

<sup>27</sup> Tradução livre: “a Comissão entende que a expressão “intervenção humanitária” não ajudou a levar adiante o debate, também acreditamos que a linguagem dos debates passados, a favor ou contra um “direito de intervenção” por um Estado no território de outro está desatualizada e não ajuda aos debates. Preferimos falar não de um ‘direito de intervenção’, mas de uma ‘responsabilidade de proteger’”.

<sup>28</sup> O relatório é dividido em 8 seções, a 1 e 2 são basicamente contextualizações e conceitos, ao passo que na 8 há a conclusão do relatório.

<sup>29</sup> Mecanismo desenvolvido em 1950, permite que nos casos em que o Conselho de Segurança falhar no seu compromisso de preservar a segurança e a paz internacionais, determinada questão pode ser levada em caráter de urgência para ser votada pela Assembleia Geral (ICISS, 2001).

internacional (GLANVILLE, 2014, p. 192). Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores do Brasil na época, ilustrou bem essa preocupação ao afirmar que uma das partes mais controversas do relatório da ICISS seria o problema decorrente do uso da força quando houvesse impasses no CSNU (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 385).

Como ressaltam Thakur e Weiss (2009, p. 46), a resistência dos Estados do Sul no tocante à ideia de intervenção humanitária é bastante compreensível:

Developing countries' histories and their peoples' collective memories are full of past examples of trauma and suffering rooted in the white man's burden. The weight of that historical baggage is simply too strong to sustain the continued use of the language of humanitarian intervention<sup>30</sup>.

A R2P ainda enfrentou também um problema conjuntural: o fato de seu relatório ter sido publicado pouco tempo depois dos atentados de 11 de setembro. Isso despertou receios de governantes e da comunidade acadêmica de que a nova norma pudesse ser usada na Guerra ao Terror (GLANVILLE, 2014, p. 192). Temores que foram ampliados após a invasão ao Iraque.

Aliado a isso, já em 2002 foi possível notar resistências do P2. A China afirmava que questões relacionadas ao uso da força só poderiam ser discutidas no âmbito do CSNU. Já a Rússia enfatizava que a ideia de intervenção unilateral, prevista no relatório, poderia inclusive minar a Carta da ONU (BELLAMY, 2009).

De qualquer forma, a R2P foi obtendo espaço no âmbito da sociedade internacional, sobretudo por causa do empenho de empreendedores normativos. Logo após a publicação do relatório, membros da ICISS, como G. Evans e R. Thakur, passaram a se empenhar em encontros com entidades governamentais, OIs e com a sociedade civil para promover a norma. Do mesmo modo, o governo canadense também ajudou na promoção do relatório (THAKUR; WEISS, 2009, p. 35).

O engajamento do Canadá e dos membros da ICISS foi reforçado pela atuação do SG. Em 2003, Annan lançou um fórum de discussão sobre novas ameaças na segurança internacional, intitulado *High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change* (HLP). O relatório *A More Secure World: Our Share Responsibility* foi resultante desse painel. Este

---

<sup>30</sup> Tradução livre: “As histórias dos países em desenvolvimento e as lembranças coletivas dos seus povos estão repletas de exemplos passados de trauma e sofrimento enraizados no fardo do homem branco. O peso dessa bagagem histórica é simplesmente muito forte para se continuar empregando a linguagem de intervenção humanitária”.

documento teve escopo maior do que a Responsabilidade de Proteger (seguindo a linha de segurança humana), mas trouxe consigo preceitos já presentes na R2P (EVANS, 2008).

Uma breve análise de conteúdo demonstra que o termo ‘*responsibility to protect*’ aparece nove vezes no corpo do texto. A parte 3 do relatório trata justamente da segurança coletiva e o uso da força. Mais especificamente no parágrafo 201 da discussão sobre a legalidade do uso da força presente na referida parte, verifica-se explicitamente a inserção dos preceitos basilares da R2P:

The successive humanitarian disasters in Somalia, Bosnia and Herzegovina, Rwanda, Kosovo and now Darfur, Sudan, have concentrated attention not on the immunities of sovereign Governments but their responsibilities, both to their own people and to the wider international community. There is a growing recognition that the issue is not the “right to intervene” of any State, but the “responsibility to protect” of every State when it comes to people suffering from avoidable catastrophe (...) while sovereign Governments have the primary responsibility to protect their own citizens from such catastrophes, when they are unable or unwilling to do so that responsibility should be taken up by the wider international community - with it spanning a continuum involving prevention, response to violence, if necessary, and rebuilding shattered societies (...)<sup>31</sup> (ONU, 2004, p. 65-66).

Com relação à participação de membros dos Estados não-ocidentais na elaboração do referido relatório, Gareth Evans (2008) – que inclusive também foi um dos membros – destaca a aceitação por parte de Qian Qichen, ex-vice primeiro ministro da China. Para Evans (2008), o grande prestígio de Qian foi determinante para que a China aceitasse a R2P durante o processo de institucionalização na ONU. Vale destacar também a presença de membros do Brasil, Índia e Rússia na composição do painel que elaborou o relatório final (ONU, 2004).

Outro fator importante foi o consenso acerca da R2P nascido no continente africano, durante o processo de criação da União Africana (UA)<sup>32</sup>. A UA foi a primeira organização regional a inserir elementos da R2P. Seu ato constitutivo previu que a organização poderia

---

<sup>31</sup> Tradução livre: “As sucessivas catástrofes humanitárias na Somália, Bósnia Herzegovina, Ruanda, Kosovo e agora em Darfur, no Sudão, concentraram a atenção não nas imunidades dos governos soberanos, mas nas suas responsabilidades, tanto para o seu próprio povo como para a comunidade internacional. Há um reconhecimento crescente de que a questão não é o ‘direito de intervenção’ de qualquer Estado, mas a ‘responsabilidade de proteger’ de todos os Estados quando pessoas estão sofrendo em catástrofes evitáveis (...), enquanto os governos soberanos têm responsabilidade primária de proteger seus próprios cidadãos de tais catástrofes, quando não conseguem ou não estão dispostos a fazê-lo, a responsabilidade a responsabilidade deve ser assumida pela comunidade internacional em geral - com um contínuo que envolve prevenção, resposta à violência, se necessário, e reconstrução de sociedades destruídas”.

<sup>32</sup> A UA substituiu em 2002 a Organização da Unidade Africana.

intervir em Estados membros que estivessem passando por graves situações como crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Por meio desse dispositivo, ela estabeleceu arranjos regionais que foram previstos pela ICISS (ZÄHRINGER, 2013, p. 190). O ato constitutivo foi considerado um indicativo de mudança da ‘não-intervenção’ para a ‘não-indiferença’ (HEHIR, 2011, p. 1334).

Porém, se de um lado o ‘consenso africano’ mostrou um significativo apoio advindo de Estados não-ocidentais, no Sul Global esses foram praticamente os únicos Estados que trabalharam na promoção da ideia desenvolvida pelo relatório da ICISS nessa época. Dentre as potências emergentes que futuramente se agrupariam em torno dos BRICS, apenas a África do Sul exerceu função importante na promoção do conceito na época. Oliver Stuenkel (2014, p. 09-10) lembra que críticas mais fortes foram particularmente lançadas pelos indianos, que desafiavam os argumentos morais e legais que fundamentavam a R2P.

Portanto, fora os africanos, no geral, o Sul Global resistia ao novo conceito. O que se revelava mais claramente nas objeções advindas das potências não-ocidentais. As tentativas da ICISS de afastar a R2P da intervenção humanitária e conciliá-la com o instituto da soberania não se mostraram tão eficazes de início.

### **2.2.2 A institucionalização**

O grande passo para a institucionalização da R2P ocorreu no encontro de 60 anos da ONU, no World Summit (Cúpula Mundial). De acordo com Weiss (2006, p. 742), a Cúpula pode ser considerada o zênite do consenso internacional em torno da R2P. A norma foi inserida nos parágrafos 138 e 139 do relatório final da Assembleia Geral, o *Summit Outcome Document* (SOD) (A/60/L.1), publicado em 15 de setembro de 2005. Menos de 4 anos depois da publicação do relatório final da ICISS, a sociedade internacional institucionalizava a Responsabilidade de Proteger.

Para Alex Bellamy (2006, p. 153), o consenso que culminou posteriormente com a institucionalização da R2P no âmbito da ONU foi derivado de quatro fatores, os três citados anteriormente: 1) o engajamento do governo canadense e dos membros da comissão da ICISS; 2) a adoção da R2P pelo HLP; 3) a emergência do citado consenso africano, além de 4) um

relatório escrito em nome dos Estados Unidos por George Mitchell and Newt Gingrich, sobre reforma da ONU<sup>33</sup>.

É verdade que a R2P institucionalizada pela AGNU não foi exatamente a mesma contida no relatório da ICISS (2001). De antemão, dois aspectos principais merecem destaque: 1) o SOD previu que a R2P apenas trataria dos crimes de limpeza étnica, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra e 2) qualquer intervenção militar deveria passar necessariamente pelo crivo do Conselho de Segurança (A/60L.1).

Houve críticas a essa forma restrita institucionalizada pelo documento. Alguns autores chamaram a versão do Summit de “R2P-lite” (WEISS, 2006, p. 750). Para Evans (2008), a questão mais problemática foi o fato de intervenções só poderem ser realizadas havendo a anuência do CSNU. Por outro lado, essa versão reduzida foi importante para facilitar a aceitação no âmbito da Summit.

O objetivo de limitar intervenções ao escrutínio do CSNU foi uma forma de tentar compatibilizar interesses aparentemente inconciliáveis entre Estados Unidos, Grã-Bretanha e França de um lado, e Rússia, China, Índia e países africanos de outro (BELLAMY, 2006, p. 166). Para Edward Luck (2011, p. 05), o refinamento do conceito da R2P feito na Summit foi visto como positivo, porquanto o SOD criou uma versão da R2P mais focada e com maiores chances de ser politicamente implementada.

O ponto mais positivo foi a adoção do documento final de forma unânime, considerando o fato de não ter havido votos em contrário. Apesar de não ter criado o instrumento jurídico, a institucionalização na Assembleia Geral revelou um comprometimento político expresso (WELSH, 2014, p. 129). Mas isso não significou homogeneidade perante os Estados. Resistências ao conceito, sobretudo por parte do Sul Global, ainda era algo evidente.

Opiniões críticas de Estados a esse respeito podem ser identificadas em seus posicionamentos durante a aprovação do SOD. A *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP)<sup>34</sup> fez um mapeamento dos discursos dos Estados no qual é possível

---

<sup>33</sup> Tratou-se de um relatório que buscava averiguar a compatibilidade entre os interesses dos Estados Unidos e a agenda de reforma então proposta por Kofi Annan, o documento ecoou preceitos da ICISS no tocante a responsabilidade internacional na proteção de civis (BELLAMY, 2006, p. 153)

<sup>34</sup> Trata-se de uma coalizção de Organizações Não-Governamentais focada no fortalecimento do consenso normativo em torno da R2P. Para mais informações, ver: <http://www.responsibilitytoprotect.org>. Acesso em: 10 de jul. de 2017.

identificar as posições daqueles que mostraram resistência à R2P: China, Cuba, Egito, Irã, Paquistão, Rússia, Venezuela, Vietnã e Malásia<sup>35</sup>.

De modo mais sistemático, Bellamy (2009) classifica o ceticismo dos Estados em dois grupos. Um mais resistente, oposto a qualquer flexibilização que possibilite ingerência nos assuntos internos, dentre os quais estão Cuba, Paquistão, Venezuela e Irã. Outro com o ceticismo mais relacionado a ideia de intervenção armada, mas que não rejeitou por completo a R2P, tais quais, Rússia, China e Índia.

Assim, no documento disponibilizado pela ICRtoP, é possível ver os principais pontos selecionados nos discursos dos Estados que questionaram a R2P e, ao mesmo tempo, ter uma boa noção entre o bloco de países que rejeita parte da ideia e o que questiona a própria norma em si.

No quadro 1, segue-se a seleção de posicionamentos dos Estados que questionaram a norma durante o *World Summit*, a classificação da rejeição e o resumo da posição assumida pelos nove Estados que tiveram alguma oposição.

Quadro 1 – Contestação da R2P no *World Summit*

<b>Estados</b>	<b>Níveis de rejeição</b>	<b>Opinião retirada dos discursos</b>
<b>China</b>	Parcial	Necessidade de mais discussões sobre
<b>Cuba</b>	Total	R2P apenas vai servir como suporte para intervenção de superpotências nos interesses domésticos dos Estados.
<b>Egito</b>	Total	Não existe responsabilidade perante civis a não ser a responsabilidade do próprio Estado
<b>Irã</b>	Parcial	R2P é muito vaga
<b>Malásia</b>	Parcial	Necessidade de mais discussões sobre R2P
<b>Paquistão</b>	Total	Medidas para proteger civis não podem ser tomadas de encontro ao princípio da não-intervenção ou questionando a soberania e a integridade territorial dos Estados
<b>Rússia</b>	Parcial	Não há entendimento suficiente acerca da R2P. A ONU tem condições de

<sup>35</sup> Esses são todos Estados que na categoria *embraces R2P* que tiveram suas respostas classificadas como “No”. Há também outros Estados que não comentaram ou que seus posicionamentos foram classificados como “Unclear”. O documento intitulado *Chart on the government position on R2P* que está disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/295-r2pcs-chart-on-government-positions-on-r2p>. Acesso em: 10 de jul. de 2017.

		responder a tais eventos sem a necessidade da R2P
<b>Venezuela</b>	Total	R2P serve apenas para os interesses dos Estados poderosos
<b>Vietnã</b>	Total	R2P é a reencarnação da intervenção humanitária
<b>Malásia como representante do Movimento dos Não-alinhados (MNA)<sup>36</sup></b>	Total	R2P é a reencarnação da intervenção humanitária

Fonte: elaboração própria adaptada do documento produzido pela ICRoP: *Chart on the government position on R2P*<sup>37</sup>

Dois tipos de discursos podem ser vistos no quadro 1: no primeiro, classificado com rejeição total, Estados opositores (Cuba, Egito, Paquistão, Venezuela, Vietnã e o NMA) afirmam que a R2P é apenas mais uma forma de intervenção humanitária e que serve exclusivamente para legitimar a ingerência de potências sobre assuntos da esfera doméstica de outros Estados. O segundo, classificado aqui como moderado, foca principalmente na imprecisão da norma e necessidade de maiores esclarecimentos sobre seus dispositivos – foi o caso do P2.

Um exemplo claro do grupo moderado foi o posicionamento da China durante discussão acerca da reforma do CSNU, em 2005. Na ocasião, por um lado, a delegação chinesa confirmou a ascensão da ideia de que crises humanitárias são uma preocupação legítima da coletividade internacional; mas, por outro lado, demonstrou seu temor quanto à possibilidade de ampliação excessiva do mecanismo para a proteção de civis. Em outras palavras, deixou claro seu ceticismo quanto à possibilidade de intervenções militares (BELLAMY, 2009, p. 151).

Houve ainda declarações de Estados que foram classificadas pela ICRtoP como inconclusivas (*unclears*), já outros não comentaram. Dentre as potências emergentes, alguns posicionamentos são importantes, pois apontam para certa heterogeneidade. Por exemplo, o Brasil tomou uma posição considerada inconclusiva, a Índia preferiu não comentar sobre a R2P, já a África do Sul se posicionou claramente a favor da norma (acompanhando uma tendência já relatada na UA).

<sup>36</sup> Esse posicionamento foi destacado sobretudo para mostrar que dentro de um grupo determinado Estado pode assumir postura diferente da sua individual, como foi o caso da Malásia.

<sup>37</sup> Disponível em: disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/295-r2pcs-chart-on-government-positions-on-r2p>. Acesso em: 10 de nov. de 2016.

Mesmo após a institucionalização, os debates iniciais na ONU demonstram resistências e uma possibilidade de abandono da R2P logo após sua aceitação. Discussões no âmbito do Conselho de Segurança revelaram posturas negativas no tocante a norma (BELLAMY, 2009). Isso ocorreu nos debates sobre proteção de civis em conflitos armados que visava deliberar uma nova resolução depois de cinco anos<sup>38</sup>.

Na ocasião, potências não-ocidentais – Rússia, China e Brasil – juntamente com dois Estados do Sul: Argélia e Filipinas, revelaram resistência para debater a R2P no âmbito do Conselho, afirmando que o SOD apenas havia possibilitado maiores discussões sobre a R2P, e no âmbito da Assembleia Geral. De outro lado, Estados Europeus e outros como Canadá, Japão, Coreia do Sul e africanos apoiaram a visão ocidental (ONU, S/PV. 5319, 2005).

Foram seis meses de intensa discussão até que finalmente houvesse algum progresso (STUENKEL, 2014, p. 10). Uma mudança positiva só surgiu com a nova composição do CSNU tomada no ano seguinte, com a entrada de Estados como Eslováquia, Qatar, Peru, Congo e Gana e a saída de Argélia, Brasil e Filipinas. Essa nova composição resultou na adoção da res. 1674. Para Bellamy (2009), ela foi considerada o divisor de águas da ascensão da R2P no âmbito da ONU. Ela trouxe pela primeira vez, de forma expressa, a R2P por uma deliberação do Conselho (S/RES. 1674) e demonstrou que a nova norma também seria discutida nessa esfera, associada diretamente ao fórum que debate a proteção de civis em conflitos armados.

### **2.2.3 Processo de consolidação**

Apesar de a adoção da res. 1674 ter assentado definitivamente a norma na estrutura do CSNU, ela não dissipou a resistência à R2P dentro da ONU. Tanto é que, após a referida resolução, entre 2006 e 2009, o Conselho só se referiu à R2P em mais duas ocasiões, em uma resolução referente a Darfur e outra novamente no debate sobre proteção de civis em conflitos armados (WELSH, 2014).

No entanto, a partir de 2009, o CSNU passa a citar a R2P em várias resoluções, tanto se referindo a casos específicos, como em questões mais gerais. Como exemplo de casos específicos, tem-se a resolução 1996 referente ao Sudão do Sul, já como questões mais gerais, vale lembrar a res. 2150 (WELSH, 2014).

---

<sup>38</sup> A última resolução adotada nesse fórum havia sido a de número 1296, em 2000.

A consolidação da R2P na seara da ONU deveu-se em grande medida à participação de Ban Ki-moon. Ao assumir o cargo em 2007, o novo SG deu continuidade ao processo iniciado por Annan, procurando avançar no problema da operacionalização da norma.

Secretário Geral é um agente fundamental na promoção de novas normas. Ele tanto serve de canal para que os empreendedores normativos tenham acesso à plataforma da ONU, como procura promover novas ideias. Trata-se de um empreendedor normativo essencial, pois possui uma base de autoridade e influência únicas – mesmo havendo limitações (THAKUR; WEISS, 2009, p. 33). Ban Ki-moon indicou como sendo uma das prioridades do segundo mandato justamente o avanço da R2P (LUCK, 2011).

Nesse sentido, uma das primeiras medidas tomadas foi a indicação de um conselheiro ligado ao SG específico para a temática: *special adviser on the Responsibility to Protect*. O cargo foi ocupado primeiramente pelo acadêmico norte-americano Edward Luck. Mais do que isso, foi estabelecido um *join office* entre este novo cargo e o *special adviser* para assuntos relacionados à prevenção do Genocídio (LUCK, 2011).

A atuação do SG foi reforçada por networks estabelecidos no seio da sociedade civil. Um exemplo importante foi criação do *Global Centre for the Responsibility to Protect* (GlobalR2P), em 2008. Fundado por uma junção de governos, experts em direitos humanos, e por organizações especializadas<sup>39</sup>, ele surgiu com o objetivo de disseminar a aceitação da norma e contribuir com mecanismos de implementação. No plano acadêmico, a GlobalR2P se destaca por administrar um periódico específico sobre a matéria.

Outra importante criação da sociedade civil foi a já citada *International Coalition for the Responsibility to Protect*. Estabelecida em 2009 por um grupo de Organizações Não-Governamentais regionais e internacionais, trata-se de uma coalizão composta por ONGs de todas as regiões do planeta, e tem como objetivo fortalecer o consenso normativo referente à R2P<sup>40</sup>.

O processo de consolidação da norma na ONU passou a ser reforçado a partir de 2009, quando Ban Ki-moon iniciou a publicação de relatórios anuais com o intuito de operacionaliza-

---

<sup>39</sup> Compõe essas organizações o International Crisis Group, Human Rights Watch, Oxfam International, Refugees International e a WFM-Institute for Global Policy. Mais informações estão disponíveis em: <http://www.globalr2p.org>. Acesso em: 10 de jul. de 2016.

<sup>40</sup> Para mais, ver: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-coalition>. Acesso em: 10 de jul. de 2016.

la. O relatório intitulado *Implementing the Responsibility to Protect* foi divulgado em janeiro de 2009, nele destacam-se medidas e os atores empenhados na aplicação da R2P.

O relatório estabelece três pilares: I) a responsabilidade de proteger dos Estados; II) a assistência internacional; III) respostas tempestiva e decisiva da sociedade internacional. O documento prevê no primeiro pilar a responsabilidade dos Estados para prevenir e responder aos quatro crimes. No segundo, enfatiza-se o papel da cooperação dos demais Estados para ajudar outros que estejam em crise, assistência que pode ser tanto intergovernamental, sub-regional e regional, assim como com auxílio da sociedade civil, de setores privados, além da própria ONU – mas de forma pacífica. Por fim, o terceiro pilar disciplina a questão da resposta em tempo e decisiva pela sociedade internacional, podendo ser, em última instância, por meio de intervenção militar (A/63/677).

Apesar de organizar os pilares em sequência, Ban Ki-moon deixou claro no relatório que não existe hierarquia entre eles:

The strategy stresses the value of prevention and, when it fails, of early and flexible response tailored to the specific circumstances of each case. **There is no set sequence to be followed from one pillar to another, nor is it assumed that one is more important than another.** Like any other edifice, the structure of the responsibility to protect relies on the equal size, strength and viability of each of its supporting pillars (A/63/677, p. 02, grifo nosso)<sup>41</sup>.

Após o relatório do SG, e por recomendação deste, foi estabelecido um fórum de discussão específico para R2P dentro da Assembleia Geral a ser seguido anualmente: *The General Assembly Informal Interactive Dialogue* (ID). Nele, os Estados se posicionam sobre R2P considerando diversos ângulos, tanto com relação a assuntos específicos como em casos mais gerais – trata-se de uma das principais fontes para entender o posicionamento dos Estados no tocante à norma<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup>Tradução livre: “A estratégia enfatiza o valor da prevenção e, quando falha, uma resposta tempestiva e flexível adaptada às circunstâncias específicas de cada caso. Não há uma sequência definida a seguir de um pilar para outro, nem se supõe que um seja mais importante do que outro. Como qualquer outro edifício, a estrutura da responsabilidade de proteger depende do tamanho, força e viabilidade iguais de cada um dos seus pilares de sustentação”.

<sup>42</sup> Este fórum será uma das fontes centrais dessa tese. Nos próximos capítulos os posicionamentos específicos de Brasil e China serão mapeados tendo em vista os objetivos desse trabalho.

Quadro 2 – Tema dos Diálogos Informais por ano (2009-2016)

<b>Título do relatório base</b>	<b>Ano</b>
_____ _-----	2009
Early warning, assessment and the responsibility to protect	2010
The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect"	2011
Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response	2012
Responsibility to Protect: State responsibility and prevention	2013
Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect	2014
A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect	2015
Mobilizing collective action: The next decade and the responsibility to protect	2016

Fonte: elaboração própria com dados disponíveis em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop>>. Acesso em 12 de jun. de 2017.

Do mesmo modo, em 2009 também foi estabelecida a primeira resolução da AGNU referente à R2P. Foi a res. 308, apresentada pela Guatemala, com o suporte de outros 67 Estados a proposta considerou o relatório do SG sobre implementação da R2P e se comprometeu a continuar os debates sobre a norma<sup>43</sup>.

Os numéricos ilustram o processo de consolidação da R2P no âmbito da ONU. Além dos diálogos anuais na AGNU, a R2P aparece também com frequência em resoluções do CSNU, assim como no Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH). Até meados de 2016, 50 resoluções<sup>44</sup> do CSNU se referiram a R2P e 16 resoluções<sup>45</sup> no CDH.

O quadro 3 agrupa os principais documentos no processo de consolidação da R2P:

<sup>43</sup>Informações disponíveis em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/the-un-and-rtop>. Acesso em: 10 de jul. de 2016.

<sup>44</sup> Compilação disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/unsc-resolutions-and-statements-with-r2p-table-as-of-august-2016.pdf>. Acesso em: 10 de jul. de 2016.

<sup>45</sup> Compilação disponível em: <http://s156658.gridserver.com/media/files/hrc-resolutions-r2p.pdf>. Acesso em: 10 de jul. de 2016.

Quadro 3 – Documentos cruciais no processo de consolidação

Órgão	Documento	Sobre o documento	Ano
Assembleia Geral	A/60/L.1	Summit Outcome Document	2005
Conselho de Segurança	S/RES. 1674	Primeira resolução do CSNU a versar sobre R2P	2006
Secretário Geral	A/63/677	Relatório do SG sobre implementação da R2P	2009
Assembleia Geral	A/RES/63/308	Primeira resolução da AGNU a tratar diretamente da R2P	2009

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop>>. Acesso em 12 de jun. 2017.

A velocidade com que a R2P ascendeu na ONU é realmente um caso particular. Seu rápido avanço em comparação a outros casos (menos de quatro anos da sua publicação até a institucionalização) é considerado por Evans (2008, p. 38) como “a blink of the eye in the history of ideas”. Para Luck (2011), não obstante essa significativa velocidade, é preciso considerar o contexto existente hoje. Se se comparar a evolução da R2P com a emergência de outras normas voltadas à proteção dos direitos humanos em meados do século passado, tem de se levar em consideração que há na atualidade um ambiente muito mais favorável.

Contudo, a rápida ascensão da R2P não significa estar livre de questionamentos sobre conteúdo ou modo de aplicação. Como visto anteriormente, em apenas três meses após a publicação do SOD já foi possível verificar discursos que rejeitavam a nova norma. E mesmo após a res. 1674 do CSNU, essas contestações não cessaram.

Na ocasião em que foi criado o cargo de *special adviser*, resistências nos corredores da ONU vieram novamente à tona. Delegações de Estados africanos, árabes e latino-americanos passaram a falar que, na verdade, o que ocorreu no Summit foi a rejeição da R2P. Para eles, a AGNU não teria aceito a nova norma (EVANS, 2008, p. 50).

Em 2009, apesar do clima positivo dos primeiros debates, receios e críticas foram claramente revelados já nos primeiros Diálogos Informais sobre a R2P. Certos Estados do Sul – geralmente os mais antagônicos aos Estados Unidos – mostraram-se mais reticentes, como

foi o caso de Cuba, que realçou sua preocupação com a possível associação entre R2P como intervenção humanitária.

Potências emergentes também expressaram suas apreensões. Assim como os cubanos, os indianos destacaram seu receio sobre associar R2P e intervenção humanitária, bem como um possível mau uso da norma. Brasil lembrou o fato de a norma ser ainda objeto de preocupação de diversos Estados, e que temores e críticas deveriam ser considerados nos debates. A Rússia ressaltou a necessidade de cautela quanto aos avanços na implementação da norma. Já a China sublinhou que, por se tratar de um conceito em evolução que não é parte do direito internacional, os Estados deveriam evitar o uso da R2P como mecanismo de pressão sob outras entidades soberanas<sup>46</sup>.

Em certa medida, receios como esses continuaram nos debates dos anos seguintes. Na opinião de alguns autores, os questionamentos recorrentes são uma boa coisa. A inexistência de debates intensos demonstraria uma falta de interesse, assumir que a norma é muito fraca para fazer alguma diferença ou pouco eficaz para entrar na agenda complexa da governança global (LUCK, 2011). Para Andrew Garwood-Gowers, (2015, p. 314), essa contestação continuada – sobretudo no tocante ao terceiro pilar – é derivada de duas características presentes na norma: imprecisão e complexidade.

O ceticismo e as respostas negativas foram intensificados após o caso da Líbia, refletindo diretamente no travamento do Conselho para mais um caso, dessa vez na Síria. A seguinte seção deste capítulo procura justamente avaliar brevemente os desafios que essas duas crises estabeleceram para a R2P.

#### **2.2.4 Líbia e Síria: ceticismo reforçado**

Um dos maiores testes para a R2P adveio da Intervenção da OTAN na Líbia. A crise neste Estado africano seguiu o percurso do que ficou conhecido como Primavera Árabe, situação na qual civis iniciaram protestos contra seus governos visando, dentre outros objetivos, mudanças políticas internas. São exemplos também Egito e Tunísia. No caso da Líbia, protestos de civis contra o governo de Muammar Kadafi, em questão de semanas, desaguaram em

---

<sup>46</sup> Os debates estão disponíveis em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>. Acesso em: 10 de jul. de 2016.

movimentos violentos de repressão por parte do governo, chamando a atenção internacional. A situação rapidamente seguiu o percurso da condenação política internacional, pressão diplomática, até chegar a uma intervenção militar autorizada pelo CSNU (S/RES/1973), liderada pela OTAN (BERTI, 2013).

A velocidade com que a crise repercutiu no plano internacional pode ser vista por meio da sequência de respostas tomadas logo no início. Já nos primeiros dias (22 e 23 de fevereiro), houve uma rápida condenação por parte de agentes-chave do corpo burocrático da ONU: Alto Comissariado de Direitos Humanos, *special adviser* sobre genocídio e R2P e o próprio Secretário Geral. Concomitantemente, outros fatos ocorreram. A Liga Árabe suspendeu a Líbia no dia 22 de fevereiro. No dia 23, as ações do governo Kadafi foram condenadas pela União Africana. No dia 25, o Conselho de Direitos Humanos estabeleceu um inquérito de investigação para a Líbia e pediu a suspensão do Estado do mesmo órgão à Assembleia Geral da ONU. A condenação ao governo foi seguida por outros órgãos regionais: Organização da Conferência Islâmica e o Conselho de Cooperação do Golfo (WILLIAMS; BELLAMY, 2012, p. 276).

No dia 26 de fevereiro, foi aprovada de forma unânime no CSNU a resolução 1970, que se fundamentando nas condenações feitas pelos organismos regionais às violações dos direitos humanos na Líbia, estabeleceu diversas exigências ao governo Kadafi para que cessasse as violações. A falha no cumprimento dessa resolução motivou o estabelecimento de uma outra: a RES. 1973. Esta autorizou o uso de medidas coercitivas para sanar a crise. Ela foi redigida considerando uma linguagem que remetia explicitamente à R2P, ressaltando a responsabilidade do Estado Líbio perante seus cidadãos.

Desde a institucionalização em 2005 até o caso da Líbia, o Conselho de Segurança havia se referido à R2P apenas em quatro ocasiões: na resolução 1653, referente a crises humanitárias na República Democrática do Congo e em Burundi; em duas ocasiões no fórum específico sobre proteção de civis em conflitos armados (S/RES/1674 e S/RES/1894) e na crise do Darfur no Sudão (S/RES/1706). A partir da Líbia, no entanto, foram deliberadas 46 outras resoluções remetendo à norma<sup>47</sup> (até agosto de 2016).

Desse modo, o episódio da Líbia foi considerado um momento crítico na evolução da R2P (BERTI, 2013, p. 25). O então Secretário Geral chegou a afirmar na época que ele marcou

---

<sup>47</sup> Informações disponíveis em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/the-un-and-rtop>

a consolidação da norma (MORRIS, 2013, p. 1265). Foi a primeira situação em que, de forma incontestável, o CSNU autorizou uma intervenção em um Estado em pleno funcionamento<sup>48</sup>.

Mas a referida intervenção não pode ser interpretada como fim da contestação referente à R2P. Segundo Jennifer Welsh (2011, p. 01), a própria linguagem utilizada no texto da resolução, quando se fala apenas em responsabilidade do Estado e não faz menção à responsabilidade da sociedade internacional, já sugere forte indício de que impasses sobre aspectos da norma continuavam presentes.

A res. 1973, mesmo não sendo vetada pelo P2, teve abstenção tanto desses dois, como de Brasil, Índia e Alemanha. Esses Estados questionaram a ação coercitiva como meio adequado e enfatizaram que as abstenções foram feitas tendo em vista acreditar que os meios pacíficos de solução eram mais adequados<sup>49</sup>.

As críticas dos Estados mais céticos intensificaram-se à medida que a intervenção da OTAN acontecia. A queixa principal estava centrada no fato de que, para muitos desses Estados, as potências ocidentais estavam agindo além dos limites previstos pela resolução e estabelecendo uma mudança de regime na Líbia.

O foco principal da res. 1973 era proteger civis, sobretudo estabelecendo uma *no-fly zone* – requisição explicitamente feita pelos organismos regionais. Mas as ações em curso estavam indo muito além disso. Já nos primeiros dias, ficou muito claro tanto pelas palavras como pelas ações dos membros da OTAN que a operação visava a mudança de regime:

The charge sheet includes the interveners rejecting ceasefire offers that may be serious, and which certainly should at least have been explored; striking fleeing personnel that posed no immediate risk to civilians; striking locations that had no obvious military significance (like the compound in which Gaddafi relatives were killed); and, more generally, comprehensively supporting the rebel side in what rapidly became a civil war, ignoring the very explicit arms embargo in the process<sup>50</sup> (EVANS, 2014, p. 20).

---

<sup>48</sup> Segundo diversos autores (BERTI, 2013; WILLIAMS; BELLAMY, 2013; MORRIS, 2013; WEISS, 2014), as intervenções na década de 1990 não tiveram essa característica explícita. Williams e Bellamy (2013) apontam alguns fatos que fundamentam essa afirmação: na intervenção da Somália não existia um governo efetivo central; no Haiti, houve uma autorização por parte do governo, de última hora; em Ruanda, um governo interino autorizou a intervenção tardia na França; em Kosovo, como visto, não houve autorização explícita.

<sup>49</sup> Ver *press release* sobre resolução, disponível em: <http://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>. Acesso em: 22 de jan. de 2016.

<sup>50</sup> Tradução livre: “dentre as queixas estão a rejeição da oferta de cessar-fogo por parte dos interventores, medidas que poderia ter sido sincera e deveria ter sido, ao menos, cogitadas; o alvejamento de pessoal de governo em fuga que não representava ameaça imediata a civis; ataque a locais que não tinha importância militar para a operação (ocupados por familiares Kaddafi, os quais foram mortos); e, em geral, o apoio de forma abrangente ao lado

Além da ação tomar rumos questionáveis, a situação foi agravada devido à falta de *accountability* dos interventores perante os demais membros do CSNU (THAKUR, 2014, p. 40).

As diversas críticas à operação foram feitas sobretudo pelas potências emergentes, centrando-se notadamente por aquelas que compõem os BRICS – que pela primeira vez estavam todos reunidos no Conselho de Segurança. Por exemplo, China, Rússia e Índia foram enfáticos no levantamento de certas questões as quais não estavam claras na res. 1973: Como a *non-fly zone* seria estabelecida? Quais mecanismos seriam empregados? Quais regras procedimentais seriam adotadas? O que determinaria a conclusão da operação? (WILLIAMS; BELLAMY, 2012, p. 279).

Com relação especificamente ao agrupamento, um caso peculiar foi o da África do Sul. Mesmo sabendo que existia uma certa coordenação entres os demais membros do BRICS, devido a um entendimento junto a outros membros africanos que votariam a favor (Gabão e Nigéria), os sul-africanos optaram inicialmente por votar em prol da resolução 1973 (HIGASHI, 2012).

Após a votação, a África do Sul foi bastante criticada por seu posicionamento. Essas críticas – combinada com a maneira com que se desenrolava a operação da OTAN – motivaram os sul-africanos a mudarem sua posição, passando assim a se juntar aos demais BRICS, condenando a intervenção (ADLER-NISSEN; POULIOT, 2014). Nos 100 dias após a operação, os sul-africanos afirmaram que ao votar a favor da resolução, eles não tinham autorizado qualquer medida para mudança de regime na Líbia (ONU, S/PV. 6566, 2011). Posteriormente, eles voltaram a classificar a postura da OTAN como uma operação visando mudança de regime (ONU, S/PV. 6595, 2011).

As críticas à intervenção da OTAN iniciaram cedo. Na reunião 6528 (09 de maio de 2011), a Rússia já afirmava que a operação estava indo além dos limites traçados (ONU, S/PV. 6528, 2011). E essas objeções continuaram de forma mais incisiva quando se passou a discutir uma nova intervenção, dessa vez na Síria.

Em 2011, a primavera Árabe chegou à Síria. No decorrer de meses, protestos pacíficos transformaram-se em uma guerra civil. O Alto Comissariado das Nações Unidas revelou que,

---

rebelde, o que rapidamente se tornou uma guerra civil, ignorando o embargo de armadas que era uma medida explícita a ser aplicada no processo”.

apenas no mês de novembro de 2012, aproximadamente 60 mil pessoas foram mortas (THAKUR, 2013, p. 60).

Ainda na esteira do caso da Líbia, em abril de 2011, França, Portugal, Alemanha e Reino Unido buscaram promover resoluções que condenavam as graves violações de direitos humanos na Síria, mas as propostas foram vetadas por China e Rússia, mesmo depois de aqueles Estados afirmarem que não tinham intenções de usar a força (MORRIS, 2013, p. 1274).

Para autores como Ramesh Thakur (2013, p. 70), o preço dos excessos cometidos no caso da Líbia refletiu diretamente no caso da Síria, tendo um forte efeito colateral na R2P. Não obstante, do mesmo modo que vários autores concordam que o caso líbio teve forte impacto negativo para a R2P, muitos desses continuam afirmando que a norma continua viva (MURRAY et. al., 2014). Um dos argumentos para isso é que, mesmo com semelhanças, os dois casos possuem características diferentes e não podem ser analisados da mesma forma. A Líbia possuiu certos fatores que facilitaram a intervenção, diferentemente da Síria (WEISS, 2014, p. 13-14).

Um primeiro elemento importante apontado na literatura para que houvesse uma intervenção na Líbia foi o papel decisivo que organizações regionais tiveram no caso líbio: a União Africana, Liga Árabe, Conselho de Cooperação do Golfo e Organização da Conferência Islâmica, todas as quatro condenaram as ações de Kadafi e as três últimas pediram o estabelecimento de uma *no-fly zone* (MORRIS, 2013; GLANVILLE, 2014; CARMENT; LANDRY, 2014; BERTI, 2013; WILLIAMS, BELLAMY, 2012; WEISS, 2014). Segundo Morris (2013, p. 1272), isso foi considerado um dos argumentos centrais para que a China se abstivesse ao invés de ter vetado a resolução.

Williams e Bellamy (2012, p. 293) salientam ainda outros quatro fatores que influenciaram para que não houvesse veto do P2 à resolução 1973: 1) Kadafi claramente recusou cumprir a resolução 1970; 2) a declaração da França, Grã Bretanha e Estados Unidos de que só usariam a força com autorização do Conselho; 3) falta de alternativas, já que Kadafi ameaçou publicamente civis; 4) o isolamento do próprio ditador, que carecia de Estados parceiros mesmo em seu âmbito regional (oriente médio e continente africano).

Por outro lado, com relação ao caso da Síria, é apontado uma situação muito mais complexa, a qual desfavorece a intervenção. A começar pelo contexto regional:

the political stalemate in the region—with Iran and Russia promoting the norm of non-intervention and, on the opposition side, countries including Saudi Arabia and Qatar providing training and arms to the rebels—illustrates the inherent difficulty of promoting and enforcing the R2P doctrine. In this sense, the conflict can be thought of as a microcosm of a broader international dispute. All of this means that regional efforts to provide any meaningful intervention are nearly impossible without a major change in the current status quo, something that is not currently on the horizon<sup>51</sup> (CARMENT; LANDRY, 2014, p. 52)

Thakur (2014, p. 40), elenca alguns pontos que tornam uma intervenção na Síria muito menos factível:

- a) Uma situação fluida e confusa internamente;
- b) Os métodos questionáveis dos rebeldes (inclusive sendo suspeitos de uso de armas químicas);
- c) O risco de atrocidade contra minorias, caso haja o colapso do regime;
- d) A forte divisão envolvendo sunitas e xiitas em todo Oriente Médio;
- e) O fato de muitos dos rebeldes serem jihadistas; e
- f) Os interesses estratégicos envolvidos, sobretudo do Irã e da Rússia (mas também da China).

Ressalta Weiss (2014, p. 35) que a Líbia é um Estado fraco e dividido em vários feudos (com cerca de 200 mil integrantes de milícias armadas). A Síria, por sua vez, tem um contexto bem diferente, interesses geopolíticos bem mais fortes, uma oposição mais fraca (do ponto de vista de organização e poder militar) e custos de intervenção bem maiores<sup>52</sup>:

Political will and military capacity ultimately determine whether, when, where, and why to protect and assist vulnerable populations (...). In the abstract, R2P clearly indicates that state sovereignty no longer is absolute, but contingent on responsible behavior. If a government violates international law and, in particular, if it permits atrocities or perpetrates abuse, the Security Council may act or may not<sup>53</sup> (WEISS, 2014, p. 36-37).

---

<sup>51</sup> Tradução livre: “o impasse político na região - com o Irã e a Rússia promovendo a norma de não-intervenção e, do lado da oposição, países que incluem a Arábia Saudita e Qatar fornecendo treinamento e armas aos rebeldes - ilustra a dificuldade inerente de promover e aplicar a doutrina R2P. Nesse sentido, o conflito pode ser pensado como um microcosmo de uma disputa internacional mais ampla. Tudo isso significa que os esforços regionais para fornecer qualquer intervenção significativa são quase impossíveis sem uma mudança importante no status quo atual, algo que atualmente não está no horizonte”.

<sup>52</sup> Pode-se acrescentar a isso o problema da ascensão do autointitulado Estado Islâmico. Ator que só em 2017 perdeu força e que era inexistente quando da intervenção na Líbia.

<sup>53</sup> Tradução livre: “A vontade política e a capacidade militar determinam, em última instância, se, quando, onde e por que proteger e ajudar as populações vulneráveis (...). Em resumo, R2P indica claramente que a soberania do Estado já não é absoluta, mas é contingente a um comportamento responsável. Se um governo violar o direito

Assim, para muitos autores, a forma como se deu a intervenção na Líbia é apenas um dos fatores relevantes com peso para que não haja uma intervenção semelhante na Síria. A implementação da R2P é bastante moldada pelas dinâmicas políticas presentes no âmbito do Conselho de Segurança, como os fatores normativos e não normativos operam nas tomadas de decisão dos Estados, vai depender de cada caso (WELSH, 2016).

O que é certo é que mesmo certa literatura insistindo em afirmar que o caso líbio teve pouco impacto com relação à R2P (GLANVILLE, 2014, p. 45), diversos outros apontam este como tendo um peso negativo significativamente relevante sobre a norma (EVANS, 2014; WEISS, 2014; THAKUR, 2014; WILLIAMS; BELLAMY, 2012). Dentre outras questões, a forma como a OTAN implementou a ação na Líbia serviu como suporte para que Estados céticos deslegitimassem a R2P (MORRIS, 2013). Para essa parte da literatura, a intervenção na Líbia foi essencial para que não houvesse uma deliberação semelhante no âmbito do Conselho de Segurança para o caso sírio.

Nos debates informais sobre a R2P em 2012, o caso da Líbia tornou-se exemplo negativo determinante utilizado por diversos Estados não-ocidentais para se opor a uma nova ação na Síria. Considerando os BRICS, todos revelaram, de certo modo, ceticismo quanto a ideia do uso da força inserida na norma. Dos cinco Estados, dois mencionaram expressamente o problema da intervenção na Líbia. A África do Sul ressaltou que, levando em consideração a forma como foi utilizada a res. 1973, ela era contra autorização para o uso da força em que não houvesse qualquer *accountability*. Já a Rússia relacionou de forma ainda mais direta os efeitos negativos da intervenção na Líbia sobre a norma, ao afirmar que o episódio líbio não só falhou em renovar a fé na R2P, como também casou sérios danos ao próprio conceito.

As posturas das potências emergentes têm particular relevância para essa questão, pois se tratam de atores com maior capacidade para fazer frente a pretensões normativas das potências ocidentais. Parte da literatura aponta que os casos da Líbia e Síria reforçaram engajamento desses atores visando reforçar as normas westfalianas tradicionais no âmbito da ONU, e que esses casos ressaltaram que alterações significativas na ideia de soberania tradicional estão longe de serem aceitas por esse grupo de Estados (LAIDI, 2012). A atuação

---

internacional e, em particular, se permitir atrocidades ou perpetrar abusos, o Conselho de Segurança pode agir ou não”.

desses atores sob a R2P seria justamente com o intuito de reforçar o instituto da soberania e o princípio da não-intervenção, e fortalecer o papel dos governos nacionais.

Não obstante, outra parte da literatura vem apontando que os questionamentos feitos por certas potências emergentes não podem ser considerados uma simples rejeição da norma, mas um certo engajamento construtivo. Brasil e China são lembrados como *norm-shapers* nesse quesito (PU, 2012). Na esteira das crises da Líbia e Síria, ambos lançaram propostas com o intuito de ajustar aspectos da R2P.

As particularidades envolvendo esses dois Estados serão discutidas mais a fundo nos respectivos estudos de caso propostos por esta tese. O que é possível destacar aqui é que essas posturas já são boas amostras de que, se por um lado a Líbia foi um caso crítico com impacto determinante na Síria e conseqüentemente sobre a R2P, a reação de potências emergentes em relação a norma não pode ser considerada, mesmo após o referido caso, como uma postura de rejeição pura e simples. Líbia e Síria aprofundaram as posições críticas em relação a componentes da R2P, mas também demonstram a complexidade por trás da norma.

O próximo capítulo apresenta apontamentos teóricos para a análise da dinâmica normativa na política internacional e o papel das potências emergentes, focando necessariamente nas questões envolvendo R2P. Adicionalmente, oferece-se uma forma de operacionalizar pesquisas para avaliar modelagem normativa a partir desse objeto de estudo.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

No capítulo anterior, foi discutida a evolução institucional da Responsabilidade de Proteger, destacando seus antecedentes imediatos, ascensão institucional até o atual estágio de consolidação/contestação continuada. Toda essa descrição considerou a literatura atual das RI que classifica a R2P como uma norma internacional. Levando em conta esse entendimento, num primeiro momento, este capítulo procura mostrar o que de fato são normas internacionais, em que patamar os estudos normativos<sup>54</sup> na política internacional se encontram, e como esses estudos procuram enquadrar o atual engajamento das potências emergentes sobre a R2P. Em uma segunda etapa, procura-se descrever os aspectos metodológicos do trabalho: seleção dos casos, método e desenho de pesquisa.

#### 3.1 O ESTUDO DAS NORMAS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL: ASPECTOS GERAIS

O ambiente internacional é composto principalmente por unidades autônomas conhecidas por Estados. Para a maioria dos autores das Relações Internacionais (RI), esta seara é caracterizada por uma estrutura anárquica, uma esfera na qual não há um governo (global) que estabelece a ordem, diferentemente do que ocorre no âmbito doméstico. Todavia, o reconhecimento de que não há uma estrutura hierárquica formal de poder não quer dizer que esse ambiente seja regulado pela lógica de um estado de natureza.

Diversos estudos empíricos passaram a revelar como essa esfera é permeada por certas normas, regras e instituições as quais são, na sua maioria, obedecidas nas relações entre os Estados, muitas vezes contradizendo a lógica do auto interesse. Isso é bem visto, por exemplo, com o cumprimento cotidiano do direito internacional. Como lembra Louis Henkin (1979, p.49), em pensamento que resume sua obra clássica *How Nations Behave*, "Almost all nations

---

<sup>54</sup> Quando se fala em estudos normativos remete-se às pesquisas de Política Internacional que estuda o papel das normas. Desse modo, estudos de norma ou estudos normativos, por exemplo, são utilizados como sinônimos. Não está, neste caso, se referindo a ao viés positivo x normativo. Em alguns momentos usa-se esta segunda ideia para ressaltar autores de Relações Internacionais que fazem suas reflexões teóricas em uma perspectiva normativa (de *dever ser*). Não obstante, quando isso for feito, o texto trará a ideia explicitamente.

*observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time.*"<sup>55</sup>

De modo geral, lembra Kratochwil (2001, p. 53) “outcomes in international arena are not the result of some fortuitous coincidence of choices but that these choices are in a way moulded by norms and common understandings which represent some form of governance”.

Hedley Bull (2002) definiu a esfera internacional como sendo uma sociedade anárquica. A noção de que existe uma sociedade, apesar de haver um sistema anárquico, tende a refutar a concepção realista/hobbesiana de que interesses comuns só surgiriam a partir da existência de uma autoridade central. Em uma perspectiva construtivista, Alexander Wendt (1999) chama essa lógica de lockeana<sup>56</sup>.

Por causa da relação intensa entre os seus atores, essa sociedade é composta por uma complexa estrutura normativa (FINNEMORE, 1996b). Segundo Martha Finnemore (1996a), a natureza social da política internacional cria entendimentos normativos entre os diversos atores internacionais, esses entendimentos têm a função de coordenar valores, expectativas e comportamentos dos agentes. Na esfera internacional, a dinâmica normativa revela como as identidades dos Estados interagem com a estrutura e como esta, por vezes, influencia o comportamento dos agentes (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 902).

Atualmente, a estrutura normativa internacional é objeto de autores de diversas vertentes teóricas. Destacam-se dentre eles trabalhos ancorados na Escola Inglesa (JACKSON, 1995; BUZAN, 2004; HURRELL, 2007; SUGANAMI; LINKLATER, 2006, WHEELER, 2000; etc.), aqueles que podem ser agrupados em uma linha construtivista (KATROCHWIL, 1989; KATZENTEIN, 1996; FINNEMORE, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998; WENDT, 1999), assim como racionalistas e/ou realistas (KEOHANE, 1989; KRASNER et al, 1983).

Mas o que seriam essas normas internacionais? Grosso modo, é possível afirmar que normas internacionais são basicamente normas sociais<sup>57</sup>. Para Robert Keohane (2009, p.02), na ciência política, normas sociais têm a seguinte definição: “*shared expectations, on the part of*

---

<sup>55</sup> Tradução livre: “quase todas as nações obedecem quase todos os princípios de direito internacional e quase todas as suas obrigações quase o tempo inteiro”.

<sup>56</sup> Wendt (1999) estabelece três tipos ideais, baseado em tipologia previamente feita por de Bull, para analisar a anarquia internacional: hobbesiana, lockeana e kantiana. Em cada uma delas a anarquia internacional estaria caracterizada por um tipo de cultura diferente: do inimigo, do rival e do amigo, respectivamente.

<sup>57</sup> Assim, é importante ressaltar que normas internacionais não são necessariamente normas de direito internacional. Estas estão contidas na primeira. Normas de direito internacional são uma espécie do gênero normas internacionais, as quais, como afirmado, não são nada mais do que normas sociais.

*a group, about appropriate behavior*”<sup>58</sup>. A conceituação trazida por este autor torna-se mais precisa se comparada a de Krasner (1983, p. 02), o qual vê normas como “*standards of behavior defined in terms of rights and obligations*”<sup>59</sup>. Ela também se harmoniza com a concepção construtivista de Peter Katzenstein (1996, p. 370), que vê normas como sendo “*collective expectations for the proper behavior of actors with a given identity*”<sup>60</sup>. Como o próprio Keohane (2009) enfatiza, normas implicam em questões relacionadas a identidade de grupos.

Se se pensar em normas – assim como valores e instituições – nas principais abordagens teóricas que as abarcam, é nítida a percepção de que todas estão ligadas pela ideia de que elas têm a capacidade de moldar o comportamento de agentes situados em determinado grupo social (BUZAN, 2004). A relevância das normas internacionais advém principalmente dessa capacidade de harmonizar expectativas sobre comportamento adequado. Por causa disso, elas muitas vezes limitam as escolhas dos Estados e constroem suas ações.

Entender a dinâmica das normas não é negar a importância das capacidades materiais. Obviamente, a estrutura material tem um papel muito importante no comportamento dos Estados em várias situações e por causa disso deve ser estudada. Mesmo autores construtivistas evidenciam essa importância (KRATOCHWIL, 1989; WENDT, 1999). Estudar normas internacionais significa considerar o impacto dessas prescrições nos interesses, crenças e comportamento dos atores no âmbito da política internacional. Portanto, não se nega assim as teorias materialistas, mas se traz a possibilidade de novos questionamentos (KOWERT; LEGRO, 1996).

Como normas são comportamentos apropriados em certo contexto social, o julgamento de o que é ou não é adequado só pode ocorrer no seio de uma coletividade (sociedade ou comunidade). É possível reconhecer a violação de uma norma (*norm-break behavior*) quando é gerada uma situação de desaprovação ou estigma em uma coletividade. Ao passo que a conformação normativa se visualiza quando há um elogio pela conduta (*praise*) ou quando não há qualquer reação, caso em que a norma já foi internalizada e o comportamento é tomado como natural (*take for granted*) (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 904).

---

<sup>58</sup> Tradução livre: “expectativas compartilhadas, por parte de um grupo, sobre comportamento apropriado”.

<sup>59</sup> Tradução livre: “padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações”.

<sup>60</sup> Tradução livre: “expectativas coletivas de um comportamento apropriado por parte de atores com uma dada identidade”.

Casos descritos no capítulo anterior podem ser usados como exemplo para se entender essas características. Quando o governo de Milosevic passou a usar políticas que configuravam limpeza étnica da população bósnia, ou quando ficou claro em Ruanda que havia um deliberado processo de genocídio se seguindo, diversos países passaram a vir a público para demandar o fim das ações ou mesmo exigir uma intervenção por parte do Conselho de Segurança da ONU (WHEELER, 2000). Houve, assim, repreensões por causa de violações normativas – normas que proíbem os crimes contra a humanidade e de genocídio, respectivamente. Esses Estados violadores foram vistos como *norm-breakers* e por isso sofreram desaprovações (e eventualmente intervenções).

Quanto aos aspectos gerais pertinentes às normas internacionais, ainda vale destacar que a existência destas e sua dinâmica só são possíveis de se visualizar de forma implícita (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Portanto, a forma de estudá-las passa pela investigação desses “rastros” deixados por elas.

Ainda considerando casos descritos no capítulo anterior, o fato de Bill Clinton ter pedido desculpas ao povo ruandês por não ter agido a tempo para evitar que um genocídio ocorresse (WHEELER, 2000) sugere que ele reconheceu implicitamente que havia normas as quais prescreviam a possibilidade de ação interventiva para situações como essa – nesse caso, principalmente a norma estabelecida pelo direito internacional na Convenção de Repressão e Combate ao Crime de Genocídio (1948).

Essas prescrições internacionais variam em diversas escalas no grau de formalidade (*commitment*) e de expressão de aceitação (*expression*). Às vezes, Estados demonstram explicitamente sua vinculação a uma norma e transcrevem-na em documento formal. Em outras situações, há informalidade e expressão de vinculação implícita. No primeiro extremo – alta formalização e inquestionável expressão de vinculação –, situam-se os tratados internacionais; no outro extremo – expressão de vinculação bastante sutil e muito baixo teor formal –, estão o que Kratochwil (1989, p. 55) chamou de “*unspoken rules*”<sup>61</sup>. No caso da R2P, pode-se afirmar que há uma significativa expressão de vinculação, tomando por base que ela foi aceita pelos

---

<sup>61</sup> Kratochwil (1989, p. 55) criou uma matriz bastante ilustrativa para demonstrar os diferentes graus de expressão de compromisso e sua formalização.

Estados no âmbito da ONU (institucionalizada) e um grau mediano quanto ao formalismo, por não se tratar de uma norma jurídica internacional<sup>62</sup>.

Ainda, como lembra Katzenstein (1996, p. 05), normas podem ter tanto efeito constitutivo e/ou regulatório. No primeiro caso, elas funcionam como tipos de regras que definem a identidade de certo ator. No segundo, operam como prescrições que predizem o comportamento adequado de uma dada identidade. Assim, elas podem tanto regular comportamento como definir identidades, ou ambos<sup>63</sup>.

Frequentemente, quando se trata de normas internacionais, atenta-se para o seu efeito regulatório (KRATOCHWIL, 1989). Quando, por exemplo, uma regra prevê que a sociedade internacional tem a responsabilidade de agir em casos de crimes como genocídio e crimes contra a humanidade, estabelece-se um instituto regulador de comportamento. Normas regulatórias então são típicas prescrições que estabelecem condutas apropriadas entre agentes de determinado grupo.

Se por um lado esses preceitos, muitas vezes, regulam o comportamento dos agentes que possuem identidades definidas, eles também podem ter efeito constitutivo sobre essas identidades. Para Jepperson, Wendt e Katzenstein (1996, p. 54), tais efeitos são considerados constitutivos porque nessas ocasiões normas têm a função de especificar quais as ações são necessárias para reconhecer e validar uma certa identidade, bem como de que maneira essa identidade deve agir em certas situações para que seja considerada como tal (por exemplo, como um Estado Liberal).

Como salientado por Price e Tannenwald (1996), normas constitutivas servem para definir “quem somos nós”: somos “Democracias liberais” (RISSE-KAPPEN, 1996); “Estados civilizados” (MEYER et. al., 1997.); Estados Ocidentais (*western states*) ou Estados do Sul Global. Ao determinar quem nós somos, estabelece-se qual o comportamento apropriado dentro da coletividade a qual pertencemos: democracias liberais têm a obrigação moral de condenar regimes autoritários que estejam cometendo graves violações contra os direitos de civis.

---

<sup>62</sup> Como visto, a R2P foi institucionalizada por meio de uma resolução da Assembleia Geral da ONU. As resoluções da Assembleia tem caráter eminentemente recomendatório, do ponto de vista jurídico – apenas a que a prova o orçamento anual tem força vinculante (PETERSON, 2006). Configuram-se no máximo como soft law, normas as quais podem apontar indícios da existência de direito internacional mas sem exposto caráter vinculante (RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2001).

<sup>63</sup> Vale lembrar que quando se utiliza aqui a nomenclatura “normas regulatórias” e “normas constitutivas” não se quer afirmar que são tipos de normas, apenas chamar atenção para os efeitos destas. Afinal, como o próprio Wendt (1999, p. 165) atenta, determining empirically that a particular norm has only causal effects we might decide to call it “regulative,” but this should be taken to describe a pattern of effects, not a ‘kind’ of norm”.

Um exemplo de efeito constitutivo das normas internacionais sobre os Estados são os direitos humanos. Para Risse, Ropp e Sikkink (1999, p. 08), direitos humanos são normas constitutivas porque ter indicadores positivos nessa seara é um dos fatores fundamentais para se considerar um Estado como parte da comunidade de Estados liberais.

Para Alexander Wendt (1999), o mais comum é que normas internacionais tenham ao mesmo tempo efeito regulatório e constitutivo. A proteção dos direitos humanos é tanto uma norma que regula o comportamento de muitos Estados na política externa, como define quem eles são. Nesse caso, elas tanto prescrevem comportamento apropriado, como ajudam a definir as identidades dos Estados liberais (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999)<sup>64</sup>.

### 3.1.1 Os estudos das normas internacionais a partir da *compliance*

Boa parte das pesquisas sobre normas internacionais centram-se na tentativa de responder a seguinte questão: por que Estados cumprem (*compliance*) normas internacionais? Cumprimento muitas vezes custoso aos seus interesses materiais (KOWERT; LEGRO, 1996).

Para autores construtivistas, a escala de cumprimento gira em torno de três etapas: 1 – coerção, 2 – auto interesse, 3 – legitimidade. Coerção seria então o primeiro grau de obediência de uma prescrição (WENDT, 1999; HURD, 1999). Trata-se de um estágio no qual determinado ator conhece certa norma, mas o seu cumprimento ocorre unicamente pela ameaça ou medo de uma punição futura. Nessa situação, o comportamento do agente, no sentido de cumprir uma norma, é puramente externo. Para que um agente imponha coercitivamente uma conduta sobre outro, é necessário que haja uma vantagem no tocante às capacidades materiais. É uma forma custosa (HURD, 1999). Quem quer impor determinada conduta tem que ter meios para tornar a ameaça crível pela outra parte (KRASNER, 1999). Exemplos claros de imposição de normas por meio de coerção advêm de sanções do Conselho de Segurança da ONU.

Segundo Ian Hurd (1999 p. 386), se a coerção é uma restrição externa, em uma situação de auto interesse ocorre uma autorrestrrição (*self-restrain*). Isso acontece porquanto o agente busca obter mais eficiência. Assim ele segue determinada norma não por medo de uma sanção,

---

<sup>64</sup> A seminal obra editada por esses autores demonstra tanto o efeito regulatório como constitutivo das normas de direitos humanos em situações variadas. Para mais informações ver Risse, Ropp e Sikkink (1999).

como ocorre no caso da coerção, mas buscando ficar em uma situação melhor. Isso é bastante evidente nos estudos teóricos sobre regimes<sup>65</sup>.

Grosso modo, pode-se dizer que o comportamento determinado pelos racionalistas é aquele no qual os agentes seguem certas normas não pela qualidade intrínseca da prescrição, mas porque segui-las pode ser útil para se alcançar interesses materiais. Usando a R2P como exemplo, esta norma foi aceita no âmbito da ONU por unanimidade<sup>66</sup>, conseqüentemente diversos Estados não identificados com a ideia de proteção dos direitos humanos apoiaram a sua institucionalização<sup>67</sup>. Essa inferência teórica sugere que vários deles o fizeram não porque a norma de proteção dos direitos individuais de civis de outros Estados é constitutiva de suas identidades, mas por uma lógica de consequência (MARCH; OLSEN, 1998; 2005). Visou-se ter maior aceitação perante os pares, Estados que protegem direitos humanos são vistos como legítimos membros da ordem internacional atual (MEYER et. al., 1997; RISSE; SIKKINK, 1998).

A despeito da *compliance* normativa focada na coerção ou no auto interesse, a literatura construtivista centra em outros aspectos para entender a motivação para o cumprimento de normas internacionais. Trata-se de uma *compliance* centrada na aprendizagem social (*social learning*).

Nesse caso, o cumprimento normativo decorre do aprendizado e da interação social e não por causa de coerção ou escolha individual egoísta. (CHECKEL, 1999). São situações nas quais os agentes cumprem normas porque eles acreditam – em decorrência do *social learning* – serem elas legítimas. A legitimidade contribui para *compliance* porque ela fornece uma motivação interna para que o agente siga um preceito (HURD, 1999, p. 387).

Logo, os atores teriam um desejo intrínseco de seguir as normas baseado na ideia de que seu cumprimento seria o correto a fazer – tendo como referencial certa identidade. E isso implica dizer que atores têm interesses coletivos identificados com as prescrições (FEARON; WENDT, 2002).

Desse modo, por exemplo, a resistência dos países não-ocidentais para com a institucionalização de uma norma de intervenção humanitária pode ser entendida pelo fato de eles internalizarem uma ideia normativa de soberania rígida que é pouco compatível com a

---

<sup>65</sup> Ver Krasner (1982).

<sup>66</sup> O detalhamento sobre o processo de institucionalização da R2P será dado no capítulo seguinte.

<sup>67</sup> Colocar índice de democracias liberais no ano de 2005, pegar indicador do freedom house.

flexibilização que a ideia de uso da força para a proteção dos direitos humanos traz consigo – tal situação será melhor elaborada mais adiante, neste capítulo.

Para Finnemore e Sikkink (1998), normas muitas vezes passam a ser aceitas por causa de coerção ou cálculo racional do agente, mas posteriormente este pode mudar de concepção e entende-las como legítimas. Seriam os graus de internalização (WENDT, 1999; HURD, 1999). Esse tipo de análise se tornou a primeira onda de estudos sobre normas na teoria construtivista, visando compreender o processo que vai desde o seu surgimento no plano internacional até a respectiva internalização – e consequente legitimação no âmbito dos Estados.

Quando uma norma é internalizada por Estados de tal forma que é tida como algo dado – *take for granted* –, ela completa o seu processo de socialização. Um dos trabalhos que melhor explica esse fenômeno é o seminal artigo de Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998): *International Norm Dynamics and Political Change*. Nesse estudo, as autoras identificaram um ciclo normativo (*norm cycle*) percorrido pelas novas normas. Trata-se de um processo dividido em três estágios, no primeiro há uma emergência normativa; no segundo, ocorre o que elas chamaram de cascata normativa (*norm cascade*); e finalmente, o processo acaba com a internalização da norma.

De acordo com Finnemore e Sikkink (1998), a etapa de emergência normativa (a primeira das três), acontece quando um empreendedor normativo (*norm entrepreneur*) busca persuadir uma massa crítica de Estados (*norm leaders*) para aderirem à nova norma. Em certos momentos esses empreendedores normativos usam uma plataforma organizacional para lançar sua ideia, algumas vezes essas plataformas são criadas exclusivamente para promover a nova ideia.

No caso da R2P, pode-se ter como empreendedores normativos a ICISS e seus membros, o governo canadense, bem como ONGs que participaram no processo de formulação do conceito em 2001. A busca por uma plataforma mais eficiente, por parte desses empreendedores normativos, terminou levando a discussão da R2P para a própria ONU, como visto no capítulo anterior.

Em diversos momentos, para que se possa seguir de forma exitosa da primeira para a segunda etapa, é importante que ocorra institucionalização. Ela não precede a *norm cascade*, mas sim surge logo após essa. Isso ocorre quando há uma quantidade significativa de Estados aderentes, verificando-se então o que as autoras chamam de *tipping point* (FINNEMORE;

SIKKINK, 1998). Como descrito no capítulo anterior, a R2P foi institucionalizada em 2005 no âmbito da ONU.

No ponto de inflexão (*tipping point*), cada vez mais Estados passam a aderir à nova norma, surgindo assim o fenômeno da *norm cascade* (segundo estágio). Nesse momento, *norm leaders* procuram socializar com outros Estados para que estes passem também a aderir à norma, se tornando assim *norm followers* (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). No caso da R2P, durante o Summit, empreendedores normativos como os membros da ICISS, Estados Ocidentais e a própria burocracia onusiana buscaram fazer com que Estados não-ocidentais se tornassem *norm-followers*, ou pelo menos evitassem que fossem *norm-rejecters*, votando contra documento final de 2005 (WELSH, 2014).

Por fim, chega-se ao último estágio: a internalização. Nesse momento, os Estados tomam a norma como dada. Elas são internalizadas adquirindo assim o que as autoras chamam de *take for granted quality*, sua conformação é automática, sem questionamento (como já visto no caso da motivação por *compliance* com base na legitimidade) (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Evidentemente, esse processo não é infalível, e as autoras ressaltam isso. Elas lembram que muitas vezes uma proposta normativa falha ao chegar ao *tipping point* e fica no meio do caminho. Além disso, o surgimento de novas normas também implica quase sempre no estabelecimento de uma situação de estresse entre essas e outras já existentes, o que termina gerando alguma contestação (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Isso faz com que muitos casos de ascensão de normas não possam ser analisados dentro dessa estrutura teórica, como a R2P.

Tendo em vista essa complexidade, os estudos sobre normas passaram, em um segundo momento, a retomar as investigações sobre o papel da agência na dinâmica normativa, passando a investigar o fenômeno tratado como modelagem normativa (*norm-shapers*). O caso da R2P, portanto, passou a ser considerado paradigmático para essa literatura.

### 3.2 MODELAGEM NORMATIVA E O CASO DA R2P

Os estudos sobre ciclo normativo e internalização, assim como aqueles mais focados em analisar *compliance* a partir da coerção ou auto interesse, foram importantes para proporcionar um *framework* teórico. Porém, essas abordagens revelaram-se pouco eficientes para entender dinâmicas não-lineares entre atores com muitas diferenças entre si, que muitas vezes continuam

modelando normas internacionais mesmo após a institucionalização (RTOMANN; KURTZ; BROCKMEIER, 2014).

Ainda que algumas delas ressaltem a existência da contestação (FINNEMORE, SIKKINK, 1998), no geral o foco é na questão *norm-rejecters/breakers* vs. *norm-followers/takers*. O papel da agência não vai além disso, pouco se discutindo como os Estados participam de outras formas na sedimentação das normas. No processo de consolidação normativa, a agência, muitas vezes, continua tendo um papel importante. Frequentemente, os questionamentos dos atores são mais complexos do que uma simples rejeição de uma norma emergente.

Um caso claro onde a consolidação das normas revela caminhos mais complexos é no processo de adaptação ao ambiente interno, para que se encaixem melhor à cultural local. Tal processo é chamado por Amitav Acharya (2004) de *localization*. Esse é um dos casos no qual a difusão normativa vai muito além da pura rejeição ou completa aceitação. Para o autor, uma ‘segunda onda’ de acadêmicos que estudam normas internacionais nas RI está procurando demonstrar como a estrutura política doméstica – assim como os agentes – condicionam os processos de mudança normativa (ACHARYA, 2004, p. 240).

Acharya (2004) foca na questão do embate entre as normas internacionais emergentes e as normas preexistentes no plano regional por meio de um processo dinâmico de localização. Nesse contexto, portanto, entende-se que as normas idenitárias historicamente construídas estabelecem entraves para que um agente aprenda a partir de novas normas sistêmicas (ACHARYA, 2004, p. 243).

Assim, *localization* inicia por meio da reinterpretação da nova norma por parte do agente, mas vai mais além e transforma-se em um processo de construção de ideais externos por parte dos atores locais. É uma situação na qual se tem como mais importante o papel do ator doméstico do que o do externo.

A localização ocorre por meio de discurso, seleção cultural, *framing* e *grafting* (ACHARYA, 2004, p. 243). *Framing* ocorre quando empreendedores normativos “criam” novas situações atribuindo novos nomes e conceitos a certas questões (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 897), por exemplo, a ideia de que os Estados têm de proteger os direitos elementares dos seus cidadãos como sendo Responsabilidade de Proteger. *Grafting* é uma situação na qual o empreendedor normativo procura institucionalizar uma nova norma associando-a com outras pré-existentes na mesma área, a qual estabelece, por exemplo, a

mesma proibição (ACHARYA, 2004, p. 243) – que também ocorre com a R2P, ao associar ela com convenções e tratados de direito humanitário.

O processo de reconstrução normativa não se dá apenas do âmbito internacional para o doméstico. Há também a possibilidade de ajuste normativo mesmo na arena internacional. Antje Weiner (2004; 2009; 2014) tem apontamentos teóricos que avaliam essa questão tanto do internacional para o doméstico, como no próprio âmbito da política internacional. A autora parte da noção de que a estrutura normativa é permeada por intervenções discursivas que constroem e reconstroem normas (bem como valores e ideias). Ela desenvolve essas ideias para entender o cumprimento normativo a partir não da simples aceitação (*norm-follow*), mas levando em conta a contestação dos agentes, o que ela chama de *contested compliance* (WEINER, 2004; 2014).

A autora busca analisar as questões normativas de modo diverso da chamada “primeira onda” na literatura construtivista, a qual foca na observação da interação entre o agente que estabelece a norma (*norm-setter*) e aquele que a segue (*norm-follower*) (ACHARYA, 2004, p. 242). O resultado estudado nesse contexto é o grau de aceitação de normas estabelecidas por um Estado de norma posta por outro agente internacional (Estados e OIs, normalmente).

Weiner (2004) propõe uma abordagem voltada para a observação do impacto das normas na relação entre duas classes de atores, aqueles que estabelecem as normas e aqueles agentes externos, que as tomam. Foi o que se buscou abordar na seção anterior desse capítulo quando se discutiu *compliance*, o qual é importante para demonstrar o poder político que as normas têm dentro de um contexto social na esfera internacional, mas que termina por deixar aspectos relacionados à mudança de significados das normas subestimados.

É importante ter em mente que essas práticas são permeadas por contestações por meio de intervenções discursivas. Trazendo para os estudos empíricos, isso implica estudar as práticas discursivas sociais reveladas em documentos oficiais, documentos políticos, debates políticos e em mídias (WEINER, 2004). Para a autora, as intervenções discursivas estabelecem uma estrutura particular do que ela chama de “*meaning-in-use*” (significado em uso), a qual funciona como uma espécie de caminho cognitivo que facilita a interpretação de normas internacionais (WEINER, 2004, p. 201). Essa estrutura cria pressão para adaptação institucional de todos os atores envolvidos no processo (WEINER, 2004).

Weiner (2004; 2014) afirma que contestação é fundamental para o estabelecimento de legitimidade no processo de *compliance*. Em uma situação na qual há uma ausência de

legitimidade política, a legitimidade social advinda do processo de contestação propicia, no longo prazo, mais estabilidade na estrutura normativa. Em não havendo reconhecimento social compartilhado, bem como deliberação coletiva visando trazer uma interpretação legítima sobre uma norma que foi formalmente estabelecida, os atores buscarão abrigo na sua “bagagem normativa” (*normative baggage*) (WEINER; PUETTER, 2009, p. 06).

Nesse caso, a contestação surge no intervalo entre a formalização da norma estabelecida e o reconhecimento social de sua interpretação em uma dada comunidade. No momento de institucionalização, a norma é validada formalmente em documento oficial, seja ele legal ou normativo não-legal – SOD é um exemplo deste último. O primeiro momento de contestação se dá nas discussões acerca da criação do documento que constitui a norma (como foi visto no capítulo anterior até a institucionalização da R2P). Após a institucionalização, há a necessidade do reconhecimento social (ver quadro 4). Quando grupos sociais divergem sobre entendimentos específicos, então surge um segundo momento de contestação a partir das divergências de um determinado grupo social que discorda das interpretações de outro grupo (WEINER, 2014, p. 29-30). O primeiro tipo de contestação é tratado nos primeiros estudos sobre *compliance* normativa (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), mas o segundo não.

Quadro 4 – Institucionalização e reconhecimento social

<b>Estágio</b>	<b>Referência</b>	<b>Forma</b>	<b>Momento de contestação</b>
Institucionalização	Documento oficial	Documento legal (direito internacional) ou normativo não-legal (ex: resolução política)	Durante a elaboração do documento
Reconhecimento social	Grupo social	Não escrita, entendimentos normativos de grupo (ex: normas identitárias)	Durante a interpretação/aplicação da norma

Fonte: elaboração própria, baseado em Weiner (2014)

Existem três situações nas quais a reajustes da de normas pode ocorrer após a institucionalização:

- 1) Quando a aplicação ou implementação da norma passa a ser discutida em âmbito doméstico;
- 2) Quando há múltiplas interpretações em diferentes contextos culturais (geralmente Estados) sobre uma norma específica;

- 3) Quando há conflito entre duas ou mais normas internacionais igualmente reconhecidas (WEINER; PUETTER, 2009).

Assim, abordagens teóricas como as de Weiner vêm procurar olhar a problemática envolvendo normas internacionais por outro ângulo se comparado com os estudos de *compliance*. Foca-se aqui na participação de agentes no processo de reconstrução da norma. (WEINER, 2014, p. 19) <sup>68</sup>.

### 3.2.1 A questão dos *norm-shapers*

Atualmente, uma das formas de se enxergar reconstrução e reajuste de normas é avaliar as divergências entre ações promovidas por Estados Ocidentais (*Western*) sobre os não-Ocidentais (*non-Western*) (PU, 2012).

Se se entende que as potências ocidentais têm um papel preponderante na socialização das normas internacionais, então a contestação e as tentativas de reajuste advêm, em boa medida, dos Estados não-ocidentais que têm maior capacidade (poder) para agir na esfera internacional: as potências emergentes. Isso é particularmente significativo nos assuntos relativos à segurança coletiva e governança internacional, pontos centrais nas abordagens sobre R2P (HUNT, 2016, p. 02).

Essa ideia é apresentada por Pu Xiaoyu (2012), em artigo intitulado *Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms*. Para o autor, a mudança de poder que está reajustando a estrutura internacional vem tendo um papel importante na postura das potências emergentes, esses Estados estão se tornando mais proativos no cenário internacional:

For centuries, it has been Western powers that have socialised non-Western countries into the West-dominated international society. In this socialisation process, the Western powers usually tell non-Western countries how to behave appropriately and how to follow the ‘standard of civilizations’. The presumption is that the social norms and political values preferred by the West are the only possible way to achieve modernity. With the emergence of non-Western great powers in the 21st century,

---

<sup>68</sup> Não obstante oferecer insights importantes para esse trabalho, a Teoria da Contestação de Weiner (2014) não é aplicada aqui sistematicamente. A perspectiva da autora é utilizada muito mais para dar suporte, dentro da perspectiva construtivista que abarca essa tese. Nesse sentido, a partir de então, *contestação* deve ser vista de modo genérico, empregada para realçar divergências quanto aspectos específicos da R2P, ou oferecer alternativas de para reconstruir/reajustar a norma.

however, this idea is increasingly challenged. Emerging powers are sending a strong message to the West, 'Stop telling us how to behave'<sup>69</sup> (PU, 2012, p. 341-342).

Essa atitude assertiva pode ser identificada no que tange aos aspectos normativos da estrutura internacional: na medida em que o poder das potências emergentes cresce, elas tendem a não aceitar de forma passiva as preferências normativas das potências ocidentais (PU, 2012, p. 356). Isso traz a necessidade de os estudos sobre normas passarem também a questionar o papel da agência (nesse caso, das potências emergentes) nessa seara. Essa é uma nova forma de se estudar normas internacionais. Para Pu (2012, p. 344), a até então baixa teorização sobre como potências emergentes influenciam a evolução das normas internacionais ocorreu provavelmente porque se trata de um aspecto novo na política externa desses Estados.

De acordo com o autor (PU, 2012, p. 347), o que ocorre é um movimento ambivalente: por um lado as potências emergentes sofrem pressão da estrutura internacional<sup>70</sup>, por outro, elas tentam influenciar essa mesma estrutura (papel da agência). Ele chama a isso de *Two-way process* (processo de duas vias).

Nas palavras do autor:

Although emerging powers cannot balance the economic and military power of the western powers in the short term, emerging powers have been contesting the current order in several ways. From a socialisation perspective, emerging powers are accepting certain existing norms and also trying to shape the further evolution of international norms (PU, 2012, p. 357)

Nesse caso, as potências emergentes não seriam *norm-leaders* (Estados que promovem normas internacionais), porém também não seriam apenas *norm-takers* – tomadores sem questionamento. Esses Estados seriam *norm-shapers* (modeladores normativos).

Pu (2012, p. 357-358) cita três modos pelos quais potências emergentes agem como modeladores normativos:

---

<sup>69</sup> Tradução livre: "Durante séculos, foram as potências ocidentais que socializaram os países não-ocidentais em uma sociedade internacional dominada pelo Ocidente. Neste processo de socialização, as potências ocidentais costumam dizer aos Estados não-ocidentais como se comportar adequadamente e como seguir o 'padrão civilizados'. A presunção é que as normas sociais e os valores políticos preferidos pelo Ocidente são a única maneira possível de alcançar a modernidade. Com o surgimento de grandes potências não-ocidentais no século XXI, no entanto, essa idéia é cada vez mais desafiada. As potências emergentes estão enviando uma mensagem forte para o Ocidente, 'pare de nos dizer como se comportar'".

<sup>70</sup> Toma-se aqui a ideia de que a sociedade internacional é hoje caracterizada por uma ordem liberal, assim, pressões da estrutura refletem essa ordem. Para mais sobre o assunto ver Hurrell (2007).

- 1 – Ao desafiar a concepção de que os valores ocidentais seriam superiores aos do resto do mundo;
- 2 – Ao enfatizar sua soberania e sua independência;
- 3 – Utilizando fóruns multilaterais para influenciar a evolução de normas internacionais.

De acordo com Pu (2012), questões relacionadas ao problema das intervenções humanitárias e R2P são claras situações nas quais se percebe a atuação das potências emergentes como *norm-shapers*. Nesse sentido, o autor dá particular atenção para Brasil e China:

China has been a norm-shaper in this issue area of humanitarian intervention, not a passive student of international norms. China participated fully in the United Nations debate on development of the concept of ‘Responsibility to Protect’ (R2P). Moreover, Brazil proactively promotes the new concept of ‘Responsibilities While Protecting’ (RwP) as a new norm of international intervention. RwP aims to establish basic criteria to assure that interventions by force always do the smallest damage possible. Brazil’s proactive role is an interesting example of an emerging power trying to shape the debate on international norms<sup>71</sup> (PU, 2012, p. 342).

No mesmo sentido, Charles Hunt (2016, p. 14) afirma que “rather than reject and attempt to thwart it, rising powers have in fact tried to influence and shape normative development through localization of their substance, meaning and parameters”.

Rotmann, Kurtz e Brockmeier (2014, p. 356-357) ressaltam que é importante avaliar a R2P para além da perspectiva de norma rejeitada, emergente ou estabelecida, e sim entender também o seu processo de ajustamento, ou o que eles chamam sua “*unfinishing journey*” (jornada inacabada). Nesse processo, também para eles as potências emergentes teriam uma importância significativa por fazer parte do que eles chamam de *Major Powers* (Grandes Potências). Porém, eles ressaltam que há diferenças dentro do grupo dos emergentes e a análise do debate acerca da R2P possibilita revelar essas divergências indo além da dicotomia Norte x Sul/Ocidentais x Não-Ocidentais:

---

<sup>71</sup> Tradução livre: “a China tem sido um *norm-shaper* no assunto de intervenção humanitária, ao invés de um passivo estudante em matéria de normas internacionais. A China participou amplamente dos debates das Nações Unidas os quais cuidaram do conceito de ‘Responsabilidade de Proteger’. Adicionalmente, o Brasil proativamente vem promovendo o novo conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP) como uma nova norma de intervenção internacional. A RwP procura estabelecer critérios básicos para garantir que intervenções com base na força causem o menor mal possível. O papel proativo do Brasil é um exemplo interessante como potências emergentes estão buscando moldar o debate sobre normas internacionais”.

Fundamental attitudes about the use of force similarly do not break along the familiar ‘West vs. Rest’ split. China continues to be cautious but is catching up with Brazil and Germany, whose reluctance to use military force remains significant. India and South Africa, in contrast, are much more willing to do so within a multilateral legal framework—something that Russia has shown itself to be as ready to dispense with as the United States, Britain and France<sup>72</sup> (ROTMANN; KRUST; BROCKMEIER, 2014, p. 357).

De acordo com Jennifer Welsh (2013, p. 366) existe atualmente um alto grau de contestação da R2P principalmente em dois aspectos, quanto à operacionalização da norma e quanto à legitimidade de alguns aspectos de seu conteúdo. Para a autora, a institucionalização demonstra que ela está na segunda fase do ciclo normativo teorizado por Finnemore e Sikkink (1998): *norm cascade*. Todavia, diferentemente do que é esperado pelos estudos que seguem os ciclos como referencial para análises, institucionalização não significou o triunfo da norma. É preciso entender que institucionalização internacional leva, por vezes, a um novo momento de discussão que envolve normalmente debates acerca da desejabilidade e do escopo de normas, isso termina por afetar a implementação e, frequentemente, gera desacordos no tocante ao significado dela (WELSH, 2013, p. 379).

Nesse momento, a contestação não é mais a aspectos formais – como existiu durante o processo de institucionalização. Trata-se de uma contestação que ocorre no momento de reconhecimento social. Ela acontece no momento em que diferentes grupos sociais discordam de aspectos normativos específicos, o que emerge normalmente em uma dada situação. Estados pertencentes a uma certa comunidade (Estados não-ocidentais, nesse caso, potências emergentes) contestam a visão normativa daqueles que partilham de entendimentos comuns sobre a norma (Estados ocidentais liberais, principalmente potências ocidentais) (WEINER, 2014, p. 29-30).

Assim, a R2P é um caso típico do que autores mais recentes chamam dinâmica normativa não-linear no âmbito de uma sociedade internacional, marcada pela complexidade (HUNT, 2016). Por causa disso, os estudos vêm se aprofundando nas análises sobre as contestações das potências emergentes e na sua atuação como *norm-shapers* quanto a esse objeto (GARDNER, 2015). Buscam demonstrar, por exemplo, que R2P é uma norma em

---

<sup>72</sup> Tradução livre: “As atitudes fundamentais sobre o uso da força igualmente não se limitam à divisão ‘Ocidente x o Resto’. A China continua relutante, mas ela é acompanhada por Brasil e Alemanha, cuja relutância para aceitar o uso da força continua significativa. A Índia e a África do Sul, em contraste, estão muito mais dispostos a aceitá-la dentro de uma estrutura jurídica multilateral - algo que a Rússia se mostrou tão opositora como os Estados Unidos, Grã-Bretanha e França”.

formação, não completamente estabelecida, a qual apesar de haver consenso perante partes mais brandas (pilar I), existem significativas contestações em outras partes da norma – notadamente a que trata do uso da força e nesse sentido há uma participação mais proativa de potências não-ocidentais (JEGAT, 2016).

Alguns trabalhos analisam a atitude modeladora das potências emergentes de forma mais amplas (THAKUR, 2013; PU, 2012; GARDNER, 2015; NEGRON-GONZALES; CONTARINO, 2014). Outros centram-se nas atuações em grupo, como no caso dos BRICS (STUENKEL, 2014). Há também análises comparativas (JOB, 2016), ou, mais especificamente, estudos de casos com destaque para Brasil e China, por causa das propostas lançadas visando dar mais precisão a aspectos da R2P – RwP e da RP, respectivamente (BENNER, 2013; GARWOOD-GOWERS, 2015; STEFAN, 2016; TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016; KENKEL, STEFAN; 2016). Para essa literatura, “Both China’s RP and Brazil’s RwP proposals are recent illustrations of the increasing willingness of emerging powers to play a role as norm shapers”<sup>73</sup>. (GARWOOD-GOWERS, 2015, p. 320)

No caso do Brasil, por exemplo, afirma-se que se trata de um empreendedor normativo (BENNER, 2013), e que por meio da RwP fez uma crítica construtiva para aprimorar a implementação da R2P (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016, p. 143). A proposta brasileira foi considerada uma “perfect illustration of what a ‘norm shaper’ entails, especially when applied to a non-Western context”<sup>74</sup> (STEFAN, 2016, p. 108).

Quanto à China, afirma-se que o Estado “assumed a more proactive role in this period as a ‘norm shaper’, that is, an actor looking to alter objectionable components of R2P to bring them into line with Chinese norms and interpretations of appropriate international action”<sup>75</sup> (JOB, 2016, p. 897). A postura assumida quanto ao desenvolvimento da R2P se daria no intuito de desacelerar seu processo de consolidação (ZHENG, 2016, p. 689). Esse papel estaria sendo reforçado pela participação de parte da academia chinesa, que ao oferecer “sugestões

---

<sup>73</sup> Tradução livre: “Ambas, RwP do Brasil e a RP da China, são ilustrações da crescente disposição das potências emergentes sem terem um papel como *norm-shapers*”.

<sup>74</sup> Tradução livre: “ilustração perfeita do que um *‘norm-shaper’* significa, especialmente quando aplicado a um contexto não-ocidental”.

<sup>75</sup> Tradução livre: “assumiu um papel mais pró-ativo neste período como um *‘norm-shaper’*, ou seja, um ator que procura alterar componentes censuráveis da R2P para ajustá-los às normas chinesas e interpretações de ação internacional apropriada”.

construtivas”, juntamente com representantes oficiais, o que seria uma prova de “willingness of China to participate in the norm-building of R2P”<sup>76</sup> (LIU; ZHANG, 2014, p. 423).

### 3.2.2 Que tipo de *norm-shapers*?

De que maneira as potências emergentes agem como *norm-shapers*? A literatura que apresenta esses Estados como modeladores normativos também procura responder o questionamento sobre que tipo de *norm-shapers* as potências emergentes são. Porém, muitas vezes isso ocorre de forma pouco sistemática. De modo mais ou menos intenso, boa parte dos argumentos terminam girando em torno do papel que soberania e as normas derivadas desse instituto têm para esses atores.

Nesse sentido, Brian Job (2016, p. 893), considerando potências emergentes tal qual Brasil, China e Índia no tocante à R2P, afirma que suas atitudes em relação à norma

proceed from an appreciation of the principles and norms that have shaped these countries’ history. Their international relations are grounded on key foundational principles reflecting their legacies of colonial domination, their concern to protect their territorial integrity and political independence, and their inherent distrust of Western ‘imperialist’ tendencies. Thus, (...) the perceived dangers of separatist movements and of foreign intervention have cemented for each a determined reinforcement of Westphalian norms of sovereignty and territoriality<sup>77</sup>.

Para Pu (2012, p. 358), a modelagem das potências emergentes seria para estabelecer suas “normative preferences for sovereignty”<sup>78</sup> as quais têm “significant impacts on the foreign policy behaviours of those emerging powers”<sup>79</sup>. Na visão de Garwood-Gowers (2015, 320), Estados como Brasil e China procuram modelar a norma para estabelecer “their own perspectives on sovereignty and intervention”<sup>80</sup>. Kenkel e Stefan (2016, p. 46) afirmam que,

<sup>76</sup> Tradução livre: “vontade da China de participar como construtor normativo da R2P”.

<sup>77</sup> Tradução livre: “decorrem de um apreço aos princípios e normas que moldaram a história desses países. Suas relações internacionais baseiam-se em princípios fundamentais que refletem seus legados de dominação colonial, suas preocupações em proteger sua integridade territorial e sua independência política, bem como suas inerentes desconfianças em relação às tendências ‘imperialistas’ do ocidente. Assim, (...) as percepções acerca dos perigos de movimentos separatistas e de intervenção estrangeira sedimentaram em cada um deles a necessidade de reforçar as normas vestfalianas de soberania e territorialidade”.

<sup>78</sup> Tradução livre: “preferências normativas pela soberania”.

<sup>79</sup> Tradução livre: “impactos significativos no comportamento de política externa dessas potências emergentes”

<sup>80</sup> Tradução livre: “suas perspectivas particulares acerca de soberania e intervenção”.

em relação a R2P, “emerging powers preferring to use state sovereignty to attenuate the unequal distribution of power in the international system”<sup>81</sup>.

De modo geral, para Zaki Laidi (2012, p. 615), o principal objetivo do agrupamento BRICS, por exemplo, seria “to erode Western hegemonic claims by protecting the principle which these claims are deemed to most threaten, namely the political sovereignty of states”<sup>82</sup>. Ou melhor dizendo, o agrupamento seria uma espécie de “a coalition of sovereign state defenders”. Na mesma linha, Kenkel (2016, p. 06) entende que Estados não-ocidentais – e necessariamente potências emergentes – empregam uma ideia tradicional de soberania como um ‘escudo’, diretamente relacionada como não-intervenção e integridade territorial. Já Andrew Hurrell (2013, p. 215) usa o termo “*hard sovereignty*” para qualificar potências emergente como Brasil, China e Índia.

Isso se revela claramente nos casos das intervenções humanitárias:

Hence a shift in global power may be as significant for the normative mainstream to which it gives rise as for the material changes which it entails. Nowhere is this likely to be more apparent than where forcibly imposed solutions to humanitarian crises are being contemplated, since the BRICS, whatever their own military proclivities, ‘share a long-held mistrust of western-led military action’<sup>83</sup> (MORRIS, 2013, p. 1279).

Oliver Stuenkel (2014, p.11) afirma que “the discussion about R2P today continues to be largely seen in the context of a pro-interventionist Global North and a pro-sovereignty Global South”. Portanto, a maior parte do argumento centra na busca por reforçar normas westfalianas, o que seriam preferências normativas baseada em suas identidades.

Há ainda uma linha de argumentação que procura ressaltar outras motivações como o fato de esses Estados não acreditarem que o uso da força é a forma mais eficiente de resolver crises humanitárias. Ou porque há receio de que ações interventivas possam ocultar outras motivações das potências ocidentais, visando reajustar as estruturas políticas dos Estados (STUENKEL, 2014; THAKUR, 2013).

---

<sup>81</sup> Tradução livre: “potências emergentes preferem usar a soberania para atenuar a distribuição desigual de poder no sistema internacional”.

<sup>82</sup> Tradução livre: “erodir os argumentos hegemônicos do ocidente por meio da proteção do princípio que esses argumentos são mais ameaçadores, a soberania política dos Estados”.

<sup>83</sup> Tradução livre: Assim, uma mudança no poder global pode ser tão significativa para o *mainstream* normativo a que dá origem quanto às mudanças materiais que ela implica. Provavelmente em nenhum lugar isso é mais aparente do que quando soluções impositivas para resolver crises humanitárias são contempladas, uma vez que os BRICS, quaisquer que sejam suas próprias propensões militares, ‘compartilham uma longa desconfiança com relação a ações militares liderada pelo ocidente’.

Mesmo esses últimos argumentos não sendo necessariamente baseados em uma visão extremada de soberania, eles podem sim ser acomodados numa perspectiva mais alargada dos argumentos anteriores. Em resumo, existe claramente uma ampla visão de que potências emergentes estariam agindo com o intuito de reforçar suas preferências Estadocêntricas/soberanistas. Numa visão construtivista, isso ocorreria em decorrência de suas identidades.

### 3.2.3 A visão pluralista e a modelagem da R2P

De acordo com Paul Newman (2016, p. 132), o compromisso abstratamente assumido em favor da R2P trata-se, na verdade, de uma reafirmação do conjunto de normas westfalianas, envolvendo soberania, não-interferência e integridade territorial. Esse seria o posicionamento de alguns Estados não-ocidentais, notadamente as potências emergentes. Em outras palavras, para o autor, essa seria a reafirmação de uma visão pluralista de mundo. Segundo Newman (2015, p. 42), a despeito de circunstâncias excepcionais, a R2P seria parte de uma sociedade internacional pluralista focada na soberania e não-intervenção.

Uma sociedade de Estados centrada no pluralismo, segundo a Escola Inglesa das RI, é composta por duas características: primeiro, seria uma associação composta por diversas autoridades políticas baseada em valores de igualdade soberana, integridade territorial e não-intervenção; segundo, ela também é calcada na ideia de que os assuntos domésticos dos Estados são preocupações apenas deles próprios; nesse sentido, os cidadãos estão livres para se organizarem em torno de seus valores específicos (JACKSON, 2000, p. 178-9).

O pluralismo é uma visão empírica da sociedade internacional, no sentido que busca traçar as principais normas e instituições compartilhadas pelos Estados, surgidas, de certa forma, a partir da Paz de Westphalia – mas aprimoradas durante os séculos XIX e XX, quando da sua expansão (BULL, 2002). Ela igualmente é normativa<sup>84</sup>, tendo em vista ser utilizada por parte dos autores da Escola que valoram positivamente as suas diretrizes por enxergarem ser de importância fundamental para manutenção da ordem internacional.

---

<sup>84</sup> Aqui o adjetivo *normativa* é diferente do empregado anteriormente, ao emprega-lo para remeter às normas internacionais. Em regra, a abordagem teórica normativa pretende ir além de explicar as relações sociais. Busca ser propositiva, indagando como nós *devemos* nos comportar na política internacional (cf. FROST, 1999).

Quando a literatura afirma que potências emergentes dão importância excessiva à soberania, no tocante à R2P, pode-se dizer que esses Estados estariam buscando reforçar a estrutura pluralista da sociedade internacional. Se o entendimento construtivista diz que os Estados agem na reconstrução de normas internacionais com o intuito de que essas se adequem às suas identidades (PU, 2012, p.349), então pode-se afirmar que elementos pluralistas da sociedade internacional, centralizados na ideia de soberania tradicional, são também componentes identitários dessas potências. Roy Alisson (2013; 2015) passou a identificar esses países como Estados pluralistas.

Assim, é possível fazer uma leitura construtivista do pluralismo da Escola Inglesa. As normas westfalianas são frutos de séculos de relações entre Estados, que caracterizaram a sociedade internacional. Bull (2002) destaca que essas normas, regras e instituições foram criadas a partir do ocidente e disseminadas pelo mundo (devido, em grande parte, ao processo de colonização). Muito delas, notadamente a instituição da soberania, passaram a ser constitutivas das identidades dos Estados, como lembra Wendt (1999). Se elementos que constituem as identidades dos Estados também são responsáveis por guiar suas ações (WENDT, 1999; KATZENSTEIN et. al.), então a estrutura normativa pluralista incorporada pelos Estados motivariam igualmente comportamentos externos<sup>85</sup>.

A junção entre construtivismo e Escola Inglesa pode oferecer um diferencial interpretativo interessante para esta tese, sobretudo pelo fato de a ideia de pluralismo da Escola Inglesa não se limitar à soberania. Chamar Estados de pluralistas remete a um arcabouço bem mais amplo de elementos identificados pela teoria, o que pode potencializar e, ao menos tempo, dar maior direcionamento a análises – principalmente considerando o que autores da Escola chamam de instituições (BUZAN, 2004).

Esses elementos teóricos podem ser operacionalizados e utilizados como categorias para analisar posicionamento dos Estados em seus comportamentos como *norm-shapers*. Isso foi justamente o que foi feito neste trabalho. Essa operacionalização será apresentada na última seção deste capítulo, mas antes disso é necessário um maior aprofundamento sobre a visão pluralista.

### *Pluralismo na Escola Inglesa*

---

<sup>85</sup> Wendt (1999, p. 286) lembra que a grande durabilidade do que ele chama vestfaliana sugere que ela foi profundamente internalizada pelos Estados.

De acordo com Robert Jackson (2000, p. 179), o conceito de pluralismo utilizado pelos autores da Escola Inglesa é retirado de ciência política clássica e da teoria do direito:

They use the term in this original meaning in legal and political theory. They refer to the territorial-jurisdictional pluralism of the society of states and the value-diversity that such a *societas* accommodates. Pluralism is thus an expression of the constitutional freedom of sovereign states and the wide variety of domestic values accommodated by those same states<sup>86</sup>.

Nesse sentido, esse tipo de pluralismo não pode, portanto, ser confundido com o da sociologia, que preceitua na verdade o inverso. O pluralismo sociológico traz a ideia de outras formas de organizações além dos Estados – como organizações internacionais governamentais e não-governamentais, sociedade civil etc – são atores muito importantes na política mundial. Esse entendimento tende a diminuir a importância que os Estados têm na política internacional. O pluralismo, ao contrário, está centrado na ideia de que os Estados são seus atores principais (JACKSON, 2000, p. 179).

No pluralismo da sociedade internacional, valores como os religiosos e ideológicos são vistos como prerrogativa internas; não podendo, assim, servirem como justificativa para ingerência por parte de outros Estados. Isso excluiria das relações internacionais a ideologia política ocidental da democracia, assim como outras ideias universalistas, tais quais o jihadismo muçulmano, e as ideologias imperialistas e comunistas. Como ressalta Robert Jackson (2000, p. 181-182), o pluralismo seria a acomodação da ideia de diversidade humana em torno da instituição do Estado soberano. Essa instituição seria central porque forneceria um espaço territorial livre de interferências externas, no qual os seus membros não teriam constrangimentos para escolher a forma preferível de organização.

Dunne e Wheeler (1996) lembram que para Bull a concepção pluralista de sociedade internacional seria aquela na qual Estados entrariam em acordo sobre alguns objetivos mínimos para ordem internacional, e os mais importantes seriam o reconhecimento recíproco da soberania e a norma de não-intervenção. Nesse sentido, para autores pluralistas, a sociedade de Estados estaria primordialmente voltada a uma visão procedimental de valores comuns. Se, por

---

<sup>86</sup> Tradução livre: “Eles usam o termo no seu significado original proveniente da teoria legal e política. Referem-se ao pluralismo territorial-jurisdicional da sociedade de Estados e à diversidade de valores que essa *societas* acomoda. O pluralismo é, portanto, uma expressão da liberdade constitucional de Estados soberanos e da grande variedade de valores domésticos acomodados por esses mesmos estados”.

um lado, Estados compartilham poucos valores e objetivo comuns, eles reconhecem a necessidade de coexistência.

Em outras palavras, a concepção pluralista está associada a a) uma ideia de sociedade centrada na importância do consenso interestatal para a manutenção da ordem internacional, b) sendo necessário o respeito à diversidade (pluralismo) existente entre os Estados e c) a fragilidade do progresso das normas internacionais. Existe um certo consenso sobre alguns aspectos da ordem internacional entre os Estados, mas esse consenso é frágil, e qualquer tentativa que queira forçar alguma ideia de progresso em certa direção pode ser perigosa para essa ordem (WILLIAMS, 2015, p. 105).

Nesse sentido, Andrew Hurrell (2007, 47-48) sumariza as principais características do pluralismo:

- 1) “[A] strong version of sovereignty and the reciprocal commitment to non-intervention or to limited intervention; and for the centrality of the balance of power as a means of constraining the predations of the powerful”<sup>87</sup>;
- 2) “Moral values should, so far as possible, be kept out of particular international institutions” (...) “[life will be less bad] if states try to put aside arguments about fundamental values or deep ideological commitments and instead concentrate on bargaining over limited interests”<sup>88</sup>;
- 3) “[S]ceptical pluralist is attracted to the idea that it might also be possible to develop a cross-cultural consensus over the minimal rules around which such a limited international society might be built”<sup>89</sup>

Wendt (2000, p. 295) situa o pluralismo na abordagem teórica construtivista ao falar do que ele chama de cultura westfaliana. Essa cultura, a qual foi internalizada pelos Estados em um processo de socialização na esfera internacional, dá ao Estado o direito exclusivo de participar como ator na política internacional. Assim ele afirma que Estados westfalianos são

---

<sup>87</sup> Tradução livre: “uma versão rígida de soberania e o comprometimento recíproco com a não-intervenção ou com intervenção limitada; assim como com a centralidade da balança de poder como meio de constringer as ambições predatórias dos mais poderosos”.

<sup>88</sup> Tradução livre: “valores morais devem, tanto quanto for possível, se manter longe das institucionais internacionais (...) a vida será menos ruim se Estados evitarem usar argumentos sobre valores fundamentais ou comprometimentos ideológicos e concentrarem na barganhar de interesses limitados”.

<sup>89</sup> Tradução livre: “o pluralismo cético é atraído pela ideia de que é possível também desenvolver um consenso cultural amplo sobre regras mínimas, as quais devem estruturar uma sociedade internacional limitada”.

“individuals who do not appreciate the ways in which they depend on each other for their identity, being instead “jealous” of their sovereignty and eager to make their own way in the world”<sup>90</sup>.

Em oposição ao pluralismo, existe a visão de que a sociedade internacional está em processo de modificação – ou poderia ser modificada, numa perspectiva normativa – para uma forma chamada solidarista. Assim, o solidarismo é visto como a extensão dessa sociedade, e não sua transformação em uma comunidade (DUNNE, 2008, p. 09).

Tal qual o pluralismo, o solidarismo centra-se também na ideia de valores, normas e instituições compartilhados pelos Estados, mas de modo mais intenso – em contraste com a perspectiva minimalista do primeiro. De acordo com Hurrell (2007, p. 58), existem várias formas de se enxergar o solidarismo. Para uns, significa a possibilidade de impor normas internacionais e do uso da força em nome da sociedade internacional; para outros, seria uma construção normativa em torno dos indivíduos em vez dos Estados, ou ainda poderia ser visto como o aumento qualitativo e quantitativo da institucionalização na sociedade internacional.

Do ponto de vista da temática deste trabalho, vale lembrar o que Nicholas Wheeler (2000, p. 39) destaca: uma premissa essencial presente no solidarismo é a de que os governos são responsáveis não só por defender direitos fundamentais, mas também são responsáveis por protegê-los no estrangeiro. Na prática, essa responsabilidade significa estar disposto a utilizar suporte militar para combater violações no exterior.

Segundo Hurrell (2007), a sociedade internacional atual está em processo de transição para o que ele chama de solidarismo liberal (ou ordem liberal), por causa de diversas características como:

- a) O aumento da quantidade de instituições internacionais governamentais e não governamentais, bem como seu alargamento, que contrasta com a ideia pluralista de focar a sociedade internacional em regras mínimas;
- b) A mudança de caráter e expansão do direito internacional, caracterizado pelo aumento de cortes internacionais e órgãos de solução de controvérsias, dos tratados internacionais inclusive no tocante ao conteúdo abarcado. Além do aumento da importância no âmbito do direito interno dos Estados;

---

<sup>90</sup> Tradução livre: “Estados vestfalianos são indivíduos que não apreciam os modos pelos quais eles dependem um dos outros para sua identidade, são assim ‘ciumentos’ de sua soberania e dispostos a agir do seu próprio jeito”.

- c) A intensificação da governança internacional e conseqüentemente maior cobrança para cumprimento de normas e regras. O que envolveria não só a expansão econômica, como matérias diversas, tais quais meio ambiente, direitos humanos e democracia, o que ele chama de *coercive solidarism*. Nos casos extremos implicando inclusive no uso da força.

Essas são características da sociedade internacional surgidas a partir da pressão de Estados Ocidentais sobretudo em dois momentos, no pós-1945 e no pós-1990, quando intensifica-se a emergência de uma ordem internacional liberal (HURRELL, 2007).

Não obstante, o próprio Hurrell (2016) posteriormente destacou que a sociedade internacional contemporânea ainda não pode ser compreendida como a consolidação do solidarismo liberal. Ela corresponde a uma sociedade complexa, híbrida e com pontos centrais de contestação, marcada por fortes características pós-westfalianas, mas ainda com vários desafios decorrentes de seu componente westfaliano clássico. E para o autor, essa tensão ocorre em grande medida devido à atuação das potências emergentes. Esses Estados estariam comprometidos com uma ideia de retorno a Westphalia, seria um projeto de sociedade internacional centrada nos próprios Estados (HURRELL, 2016, p. 09)

Ao buscar elaborar um arcabouço teórico a partir dos fundamentos da Escola Inglesa, Barry Buzan (2004) listou instituições da sociedade internacional atual, resumidas no quadro 5.

Quadro 5 – Instituições da Sociedade Internacional

<b>Instituições Primárias</b>		<b>Instituições Secundárias</b>
<b>Mestras</b>	<b>Derivadas</b>	<b>Exemplos</b>
Soberania	Não-Intervenção Direito Internacional	Assembleia Geral da ONU, maioria dos regimes e cortes internacionais
Territorialidade Diplomacia	Fronteiras Bilateralismo Multilateralismo	Algumas PKOs Embaixadas ONU e demais IGOs, regimes
Gerenciamento das Grandes Potências	Alianças Balança de Poder Guerras	Conselho de Segurança da ONU
Igualdade entre os Povos	Direitos Humanos	
Mercado	Intervenção Humanitária	Conselho de Direitos Humanos <sup>91</sup>
Nacionalismo	Liberalização do mercado	do GATT/OMC BIRD, FMI
Meio ambiente	Liberalização das Finanças Estabilidade Hegemônica Autodeterminação Soberania popular Democracia Sobrevivência das espécies Estabilidade Climática	Algumas PKOs Regimes ambientais

Fonte: Buzan (2004, p. 187, tradução livre)

Dentre essas instituições, Buzan (2004) destacou como clássicas instituições pluralistas as seguintes: soberania, territorialidade, diplomacia, gerenciamento das grandes potências e direito internacional. Por outro lado, questões como direitos humanos (sobretudo direito internacional dos direitos humanos), democracia, soberania popular, e principalmente para esse

<sup>91</sup> Na época do livro ainda era a Comissão.

trabalho a intervenção humanitária, seriam instituições internacionais solidaristas, as quais o pluralismo seria avesso.

A instituição basilar do pluralismo seria a soberania (associada à instituição derivada da não-intervenção) (JACKSON, 2000; HURRELL, 2007; WILLIAMS, 2015; DUNNE, 2008). Os Estados seriam os dominantes *de facto* (BUZAN, 2004, p. 46). O que estaria também intimamente ligado ao princípio da integridade territorial (territorialidade, no quadro 5).

O direito internacional, na perspectiva pluralista, seria um tradicionalista ou clássico. Ele corresponde basicamente a obrigações negativas, ao invés de positivas - está voltado a restringir condutas, não impor ações.

International law is universally recognized and accepted because its norms are minimal in what they demand of sovereign states (...). They [international norms pluralists] are non-controversial because they are mostly negative: they recognize and respect the independence of states; they call for self-restraint and forbearance in the relations of sovereign states; they draw upon the desirability and they promote the value of coexistence. They are significantly positive only when it comes to defending national security or defending international peace and security (...) They do not demand conduct beyond what most people and countries are prepared and equipped to deliver"<sup>92</sup> (JACKSON, 2000, p. 417)

Em resumo, a visão pluralista “seeks not to burden international law with a weight it cannot carry (BULL, 1966, p. 71-72)

Ações positivas em nome da proteção dos direitos humanos não cabem numa visão pluralista, pois os Estados não compartilham os mesmos valores, apenas os Estados ocidentais podem seguir isso, visto que têm uma cultura comum:

the world of states generally is not prepared, at least not yet, to accept positive international norms that apply to internal affairs and domestic governance (...) Only some states are prepared (...) [Western states] they agree to be democracies and to protect human rights in their domestic jurisdictions. But beyond West that is not the case; most states ... have only declared their intention to do that, for example, by being signatories to international human rights covenants(...) that does not involve the surrender of state sovereignty, nor does it signal any abandonment of the doctrine of

---

<sup>92</sup> Tradução livre: “O direito internacional é universalmente reconhecido e aceito porque suas normas são mínimas no tocante ao que exigem dos Estados soberanos (...). Elas [normas de direito internacional pluralistas] não são geram controvérsias porque são principalmente negativas: reconhecem e respeitam a independência dos estados; exigem autocontrole e tolerância nas relações de Estados soberanos; elas se baseiam na conveniência e promovem o valor da coexistência. Elas são significativamente positivas apenas quando se trata de defender a segurança nacional ou a paz e a segurança internacionais (...) Elas não exigem conduta além do que a maioria das pessoas e países estão preparados e equipados para entregar”.

non-intervention"<sup>93</sup> (JACKSON, 2000, pp. 417-418).

Quanto à diplomacia, ela é tida como uma forma de entendimento entre Estados que é pouco nociva à soberania dessas entidades. Está associada também ao multilateralismo interestatal, centrado em instituições intergovernamentais e grandes fóruns, como a Assembleia Geral da ONU. Organizações Internacionais interestatais são vistas como órgãos auxiliares, exercem sobretudo um papel funcional (JACKSON, 2000, p. 106). Já a sociedade civil internacional é tutelada pelos Estados. As Organizações Não-governamentais são assumidas apenas como organismos subsidiários da sociedade internacional, as quais dependem de paz e da ordem criada pelos Estados para que funcionem (JACKSON, 2000, p. 110).

O gerenciamento das grandes potências hoje é representado pelo Conselho de Segurança da ONU. Entende-se que por causa de suas capacidades materiais superiores, as grandes potências devem assumir responsabilidades para preservar a ordem, e devem resolver, sempre que possível, por meio de consenso mútuo (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p. 243). Eles são os guardiões da paz e segurança internacionais, sendo os únicos que podem determinar o uso da força nessa matéria. Unilateralismo, nesse sentido, é condenado.

Assim, se potências emergentes possuiriam uma visão pluralista a respeito da R2P, por compartilharem de um tipo de compromisso neo-westfaliano focado na soberania e no princípio da não intervenção (COOPER; FLEMES, 2013, p. 952), elas devem procurar moldar a R2P com base nessas ideias sobre pluralismo. E ao se verificar isso, elas agiriam como Estados pluralistas. Roy Allison (2015, p. 01) os define da seguinte forma:

Pluralist states adopt a traditionalist interpretation of sovereignty, seeking to restrict extra-territorial 'intrusion' in the domestic political and judicial affairs of states; it is very much a territorialized view of sovereignty. Such states tend towards a restrictive interpretation of the UN Charter, which is frequently cited as providing the legal basis for this stance. Pluralist states acknowledge that evolving international norms, including the international human rights agenda, have eroded 'hard' sovereignty, but seek to limit this process. They are adamant that unconsolidated international norms, which have not been codified and generally acknowledged in the canon of customary international law have no legal force and create no legal obligation<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Tradução livre: "a sociedade de Estados, de modo geral, não está preparada, pelo menos ainda não, para aceitar normas internacionais positivas que se aplicam aos assuntos internos e governança doméstica (...) Apenas alguns Estados estão preparados (...) [Estados ocidentais] eles concordaram em ser democracias e proteger os direitos humanos em suas jurisdições domésticas. Mas esse não é o caso quando se vê Estados para além do Ocidente; a maioria dos Estados (...) apenas declarou sua intenção de fazer isso, por exemplo, sendo signatários de convenções internacionais de direitos humanos ... isso não envolve a rendição da soberania do Estado, nem indica qualquer abandono da doutrina de não- intervenção".

<sup>94</sup> Tradução livre: "Estados pluralistas adotam uma interpretação tradicionalista da soberania, buscando restringir a 'intrusão' externa nos assuntos políticos e judiciais internos dos Estados; é uma visão territorializada da

Mais precisamente, ao buscarem reforçar a ideia de soberania tradicional em torno da R2P, Estados como Brasil e China estariam agindo como o que passa a se chamar aqui de modeladores pluralistas: Estados que agem como *norm-shapers* visando enquadrar as normas nos preceitos pluralista de sociedade internacional.

Nesse sentido, esta pesquisa pretende operacionalizar essa concepção teórica de modo que ela possa ser utilizada para avaliar a consistência do argumento da literatura de que esses Estados seriam modeladores que procuram ajustar a R2P para que ela seja encaixada em visão pluralista. Os procedimentos para análise empírica serão detalhados na seção seguinte.

### 3.3 METODOLOGIA

Nesta última etapa desse capítulo, busca-se apresentar os aspectos metodológicos que guiaram essa pesquisa. Descrevem-se o método escolhido para identificar traços de modelagem normativa, como foi feita a seleção dos casos a serem estudados, as fontes utilizadas e as etapas da análise empírica.

#### *Método*

A escolha do método se deu considerando duas questões centrais relacionadas a pesquisa: 1) modelagem normativa é um comportamento político abrangente, revelado de modo heterogêneo, sendo a forma mais adequada de investigar seus traços qualitativamente; 2) essa tese objetiva apresentar uma sistematização maior na análise de elementos que revelam um comportamento *norm-shaper*, procurando oferecer maior formalização a um estudo que em regra é eminentemente interpretativista e pós-positivista.

---

soberania. Tais Estados tendem a uma interpretação restritiva da Carta das Nações Unidas, que freqüentemente é citada como fornecendo a base jurídica para essa posição. Os Estados pluralistas reconhecem que a evolução das normas internacionais, incluindo a agenda internacional de direitos humanos, está corroendo a soberania 'rígida', mas procuram limitar esse processo. São inflexíveis quanto a normas internacionais não consolidadas, que não foram codificadas e geralmente reconhecidas o direito internacional consuetudinário, não têm força legal e não criam nenhuma obrigação jurídica.

Considerando esses dois aspectos, buscou-se um método qualitativo o qual pudesse oferecer mais formalidade e sistematização na análise de documentos e posicionamentos<sup>95</sup>. Considerando esses aspectos, adotou-se como método a Análise Qualitativa de Conteúdo (AQC). A AQC vem sendo usada com frequência em pesquisas em RI, principalmente em estudos de política externa (cf. KAYA, 2013; KAPIDZIC, 2010; HUSAR, 2016; DESTRADI, 2011), dentre outros motivos, está o fato de ele ser um método que oferece ferramentas as quais permitem “dissecar discursos” (DESTRADI, 2011, p. 42).

A AQC é um procedimento sistemático o qual busca atribuir segmentos do texto a categorias específicas (MAYRING, 2014, p. 32). Procura trazer a sistematicidade da análise quantitativa de conteúdo para as análises qualitativas. Nesse caso, sistematicidade implica dizer sobretudo que há uma preocupação com o estabelecimento de regras para orientar a análise do texto (MAYRING, 2014, p. 39). Ela demanda do pesquisador a observação de uma sequência de passos e utiliza uma estrutura de códigos durante o processo de execução (SCHREIER, 2014, p. 171). Ainda, um importante aspecto é que os procedimentos devem ser estabelecidos de maneira tal que possam ser replicáveis (MAYRING, 2014).

Assim como a análise quantitativa de conteúdo, a qualitativa pode utilizar na apresentação de seus resultados a frequência de códigos. Mas uma diferença importante entre elas é que ao passo que a quantitativa se aplica eminentemente ao conteúdo expressamente manifestado, a qualitativa centra-se, em regra, na análise de conteúdo latentes e mais relacionados com o contexto (SCHREIER, 2014, p. 173).

Essas diferenças precisam ser consideradas. Um estudo apenas dos conteúdos manifestados expressamente, e levando em consideração apenas maiores frequências, pode deixar de fora importantes aspectos da modelagem normativa. Significados nem sempre são tão claros. Em algumas situações, é necessário observar o material de forma mais detalhada. Muitas vezes, aspectos que aparecem apenas uma vez em determinado texto podem ser muito relevantes para as análises. Mesmo com baixa frequência em relação a outros elementos, eles ainda sim podem ter papel determinante (SCHREIER, 2012, p. 13).

Isso não quer dizer que a análise qualitativa diminui a importância de conteúdo manifesto. Na verdade, ela pode focar seus procedimentos em saliência de conteúdo. Nesse caso, de acordo com Margaret Hermann (2008, p. 155), haverá um viés representacional e um

---

<sup>95</sup> Sobre modelos formais em análises qualitativas, ver King, Keohane e Verba (1994, p. 49).

trabalho de natureza mais quantitativa. Esses aspectos são importantes para esta pesquisa. Por outro lado, também o é o fato de a AQC ponderar igualmente questões aparentemente inexpressivas do ponto de vista da análise quantitativa (SCHREIER, 2012; MAYRING, 2014).

Aqui ainda é importante destacar a diferença entre análise qualitativa de conteúdo e análise de discurso (AD). Enquanto a AD foca na precariedade dos significados e procura investigar sua mudança ao longo do tempo, a análise de conteúdo assume que existe uma consistência na ocorrência do conteúdo dos textos, a qual permite contagem e codificação. A primeira está voltada a mudanças por meio do texto, já a segunda está procurando consistência e estabilidade (HARDY; HARLEY; PHLLIPS, 2004, p. 20).

Uma das características marcantes da AD é, portanto, estar voltada para entender fluidez, como falas e significados podem surgir de forma diversa partir do mesmo interlocutor em momentos distintos ou quando direcionadas a um público diferente (NEUMANN, 2008). Já a AQC, por sua vez, é um método muito mais preocupado em identificar padrões de continuidade – não obstante o fato de ela levar em conta aspectos holísticos e o contexto (HERMANN, 2008).

A AQC utiliza, portanto, os seguintes passos: 1) escolhe-se uma questão de pesquisa; 2) seleciona-se o material; 3) constrói-se uma estrutura preliminar de códigos; 4) faz-se a segmentação dos textos; 5) utiliza-se uma versão teste dos códigos no texto; 6) avalia-se e modifica-se a estrutura de códigos; 7) apresenta-se e interpreta-se os resultados (SCHREIER, 2014, p. 174).

O procedimento de categorização por meio de códigos se dá da seguinte maneira: a) faz-se a leitura do material até que uma parte considerada relevante apareça e cria-se uma categoria parafrazeando a ideia; b) continua o processo procurando passagens relevantes; c) quando uma nova passagem relevante for encontrada, verifica-se se ela cabe em uma categoria existente, caso contrário, cria-se uma nova; d) revisa-se as categorias e, quando possível, funde categorias semelhantes em uma mais abstrata (SCHREIER, 2012; 2014).

A criação de categorias pode ser feita de forma indutiva ou observando determinada teoria (conceitual). Indutivamente, elas surgem da análise do material. Já conceitualmente (*concept-driven*), faz-se uma lista obedecendo os conceitos da teoria, e associa-se segmentos encontrados nos textos às categorias teóricas. Muitas vezes, porém, é difícil fazer um estudo exclusivamente guiado por categorias teóricas. Nesse caso, pode-se combinar categorias indutivas (*data-driven*) com categorias teóricas. Categorias criadas indutivamente tornam-se

subcategorias das criadas com base na teoria (SCHREIER, 2014, p. 89). Esse procedimento foi seguido nesta tese, como se verá a seguir ao descrever o processo de categorização.

Com o intuito de obter maior sistematicidade, é necessário fornecer indicadores para as categorias. Os indicadores são sinais que revelam quando um fenômeno acontece. Eles podem ser tanto palavras específicas como uma descrição de como determinado fato aparece, para que haja uma associação de segmento à categoria que o indicador está se referindo. Uma forma clara de demonstrar indicadores é fornecendo exemplos. Quando uma categoria está bem próxima de outra, podendo causar confusão, é prudente estabelecer uma regra de decisão (SCHREIER, 2012, 2014) – o que foi feito em alguns casos durante a codificação.

As técnicas estabelecidas pelo AQC foram utilizadas em associação com as ferramentas disponíveis pelo software MAXQDAplus 12. Trata-se de um software de análise qualitativa que permite interpretação e sistematização das análises de texto<sup>96</sup>. Essas ferramentas foram úteis para o que é chamado de análise restrita de contexto (SCHREIER, 2012). Adicionalmente, foram usadas outras técnicas complementares (ex: frequência de palavras, análise de palavras-chave em contexto). Além disso, utilizou-se outras fontes para a chamada análise ampla de contexto, quando se traz elementos que não fazem parte dos documentos para dar suporte às análises (SCHREIER, 2012).

### *Seleção dos casos*

Como visto, dentre as potências emergentes, a literatura aponta para os Estados que compõem os BRICS como exemplos marcantes de modeladores da R2P. Assim, a princípio, um modo adequado de se avaliar essas potências como *norm-shapers* nesse assunto seria pesquisar o comportamento de todos os Estados do agrupamento<sup>97</sup>. Porém, tendo em vista um cenário com limitação de tempo e de recurso, uma solução apropriada é selecionar alguns casos considerados representativos. Procedimento adotado neste trabalho.

---

<sup>96</sup> Para mais detalhes sobre o software, ver: [http://www.software.com.br/p/maxqda?gclid=EAIaIQobChMI2ouQ2Nf61QIVIFt-Ch1JDAU3EAAYASAAEgIXUfD\\_BwE#product-description](http://www.software.com.br/p/maxqda?gclid=EAIaIQobChMI2ouQ2Nf61QIVIFt-Ch1JDAU3EAAYASAAEgIXUfD_BwE#product-description) Acesso em: 10 mar. de 2017.

<sup>97</sup> Não obstante haver questionamentos, como no caso da Rússia, que para algumas seria uma grande potência re-emergente (KANE, 2007); ou a África do Sul, a qual possui relativamente menos recursos materiais que os demais, e que não estava originalmente incluída dentro do grupo original, estando incluída posteriormente por uma decisão política dos demais membros do agrupamento.

Procurando identificar casos representativos do agrupamento, procedeu-se inicialmente identificando subdivisões no agrupamento. Grosso modo, os BRICS podem ser separados em dois grandes grupos: o primeiro composto pelo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), e o segundo pelo RC (Rússia e China). O IBAS pode ser visto como o grupo de potências emergentes cujos regimes políticos são mais próximos do ideal de democracia liberal do ocidente, já RC tem regimes classificados geralmente como autocrático ou autoritário<sup>98</sup>, a partir desse parâmetro.

Adicionalmente, essa mesma divisão coincide com membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança. Brasil, Índia e África do Sul participam desse órgão apenas em caráter rotativo, portanto só colaboram com suas decisões ou opinam sobre seus assuntos de maneira esporádica. Por outro lado, Rússia e China são membros permanentes, nesse sentido, sempre possuem direito a voz e voto. Dada essas duas diferenças marcantes (tipo de regime e presença no CSNU), um procedimento adequado na escolha de casos seria selecionar um Estado dentro de cada um dos lados<sup>99</sup>.

Tomando por base a divisão acima, os Estados escolhidos foram Brasil e China. Alguns aspectos levaram à escolha específica desses dois. Um deles foi o próprio direcionamento da literatura. Como já ressaltado no capítulo anterior e na seção teórica deste, Brasil e China passaram a ser apresentados como exemplos marcantes de *norm-shapers* (cf. BENNER, 2013; GARWOOD-GOWERS, 2015; STEFAN, 2016; TOURINHO, STUENKEL; BROCKMEIER, 2016; KENKEL; STEFAN, 2016). Dentre outros motivos, destaca-se a participação ativa em debates envolvendo a R2P, como por exemplo os Diálogos Informais – nos quais ambos estiveram presentes em todos.

---

<sup>98</sup> O *democracy index* de 2016 colocou o Brasil, Índia e África do Sul no nível democracias falhas (flawed democracies), ao passo que China e Rússia foram classificadas como regimes autoritários. Em um patamar que tem 4 grandes blocos: democracias completas, democracias falhas, regimes híbridos e regimes autoritários (disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>). Já o *democrayraking* de 2016 viu Brasil, Índia e África do Sul entre democracia de nível médio ou alto, ao passo que Rússia e China foram classificados como baixo ou muito baixo (disponível em: <http://democracyranking.org>. Acesso em: 20 de mar. de 2017).

<sup>99</sup> Esse procedimento seguiu *insights* de uma forma específica de selecionar casos para pesquisa, a chamada de casos mais similares (*most-similar cases*). Trata-se da escolha de casos mais semelhantes os quais divergem em aspectos específicos. Estes elementos divergentes servem de variáveis independentes para serem investigadas. A ideia aqui não foi empregar rigidamente esse modelo comparativo, mas ele deu suporte para à seleção dos casos e na comparação dos resultados no final (para mais sobre isso, ver capítulo 4 da parte II de GEORGE; BENNETT, 2005).

Mas um segundo aspecto foi ainda mais importante para a seleção: o fato de ambos terem sido os únicos a apresentar proposta específica com o intuito de direcionar a evolução da R2P. Como já ressaltado neste trabalho, o Brasil introduziu a Responsabilidade ao Proteger, logo após a crise da Líbia e o início dos impasses na Síria. Em sequência, a China passou também a empregar um conceito próprio para ajustar a norma: *Responsible Protection*<sup>100</sup>. Esse fato foi determinante para a escolha desses dois Estados como representativos de cada um dos lados dos BRICS<sup>101</sup>.

### *Fontes primárias*

O levantamento das fontes para pesquisa foi uma atividade desafiante. Isso se deveu a alguns aspectos como o fato de o principal fórum de debate da R2P ser ainda recente e com baixa institucionalização<sup>102</sup>, a dispersão e disponibilidade por vezes precária das fontes complementares.

Para investigar o comportamento modelador, escolheu-se dividir as fontes encontradas em três grupos, considerando sua importância. O primeiro foi chamado de grupo principal (ou central), porque trata diretamente da R2P. O segundo é o fórum transversal mais próximo e o terceiro agrupou posicionamentos em situações específicas.

A maior parte dos documentos que compõem o grupo principal são os feitos nos *Informal Interactive Dialogue on Responsibility to Protect (ID)*<sup>103</sup>, realizados anualmente no âmbito da Assembleia Geral, já que é o único fórum estabelecido especificamente para discutir a norma. Como afirmado anteriormente, ambos os Estados participam ativamente desses debates. Levantaram-se todos posicionamentos de 2009-2016. Essas fontes estão disponíveis

---

<sup>100</sup> Mesmo havendo uma diferença entre essas duas propostas no tocante à oficialidade, pois a brasileira foi lançada pelo próprio Ministério das Relações Exteriores do Brasil, ao passo que a da China surgiu de um *think tank* ligado ao ministério chinês, ambas são consideradas importantes indicadores de atitude modeladora por parte da literatura (ver seção anterior).

<sup>101</sup> Agradeço também ao professor Daniel Thomas por me atentar para essa escolha durante meu período como *visiting student* na Universidade de Leiden, Holanda.

<sup>102</sup> Como visto, os Diálogos Informais iniciaram apenas em 2009, sua baixa institucionalização reflete ao pouco tempo para o posicionamento dos Estados, apenas 3 minutos.

<sup>103</sup> A partir de agora remetido também como ID (Informal Dialogues) e Diálogos Informais.

em dois *websites*, ICRtoP<sup>104</sup> e GlobalR2P<sup>105</sup>. Foram encontrados, assim, 8 do Brasil e 7 da China<sup>106</sup>.

Procurando seguir uma uniformidade nas análises, utilizou-se os posicionamentos feitos (ou transcritos) em língua inglesa. O Itamaraty disponibiliza os seus nessa língua, enquanto que os dos chineses são liberados normalmente em mandarim e versões em inglês são disponibilizadas nos *websites* citados.

Além dos posicionamentos nos Diálogos Informais, faz parte também do que foi nomeado de grupo de documentos principais as duas publicações lançadas por Brasil e China, RWP e RP<sup>107</sup>. A justificativa disso é a mesma que fez desses casos serem os selecionados no âmbito dos BRICS.

Outros posicionamentos foram usados de modo complementar. Um segundo grupo de documentos deu o primeiro aporte suplementar: os feitos no fórum da ONU chamado *Protection of Civilians in Armed Conflict* (PCAC)<sup>108</sup>. Essa plataforma foi estabelecida no âmbito do Conselho de Segurança no final do século XX para debater questões relacionadas a, principalmente, conflitos internos. Pela afinidade temática evidente, ela é tratada como uma plataforma transversal diretamente conectado com a R2P. Tanto a ICRtoP como GlobalR2P encaixam o PCAC nessa perspectiva<sup>109</sup>. Além disso, o capítulo anterior já apontou a relação direta deste fórum com a R2P<sup>110</sup>. Dentro do universo de posicionamentos feitos pelos dois Estados a partir de 2005 – quando da institucionalização da norma –, foram encontrados 7 do Brasil e 9 da China. Foram compilados pela ICRtoP e disponibilizados em seu site.

Para ter uma visão sobre como essa modelagem normativa pode ser revelada discursivamente em casos específicos, analisou-se também um terceiro grupo. Trata-se dos

---

<sup>104</sup> Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/>. Acesso em 17 jan. 2017.

<sup>105</sup> Disponível em: <http://www.globalr2p.org/>. Acesso em: 10 jan. 2017.

<sup>106</sup> No caso da China não se encontrou o posicionamento de 2010. Tentou-se outros meios de obter a transcrição em inglês do posicionamento chinês no referido ano, porém sem sucesso. Buscou-se no website da missão chinesa na ONU, no website do Ministério das Relações Exteriores Chinês, assim como tentou-se contato direto como o governo chinês e como membros da CIIS.

<sup>107</sup> No caso da RP, existe uma parte inicial de análise das recentes crises da Síria e da Líbia. Foi codificada apenas a seção do paper que revela prescrições diretas para o entendimento da norma.

<sup>108</sup> A partir de agora mencionado também como pela abreviatura PCAC ou pela tradução em português: proteção de civis em conflitos armados (versão reduzida, proteção de civis).

<sup>109</sup> Esse debate é utilizado como fonte pela literatura especializada sobre R2P, apresentada neste trabalho. Além disso, é ilustrativo ressaltar que o ex-ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, responsável pela RWP, enfatizou que para ele a R2P e a PCAC representam o mesmo debate (entrevista feita para esta pesquisa em 23 de abril de 2017).

<sup>110</sup> Ver principalmente os pontos 2.2.2 e 2.2.3.

relacionados aos casos da Líbia e, sobretudo, da Síria<sup>111</sup>. Tal qual introduzido no capítulo anterior, a literatura classifica a intervenção na Líbia como sendo um momento crítico a partir do qual a resistência das potências emergentes ante à norma foi significativamente reforçada, sendo na prática refletida nas posições tomadas para o caso da Síria<sup>112</sup>.

Esses posicionamentos foram vistos em duas plataformas: nas discussões a respeito dos casos no âmbito do CSNU e nos debates sobre resoluções publicadas no Conselho de Direitos Humanos (CDH). Ambos os organismos os disponibilizam em seções específicas no website da ONU. Quando não foi possível encontrá-los nesses domínios, buscou-se rastreá-los em sites oficiais dos respectivos Estados. No caso do Brasil, foram encontrados 3 no CSNU, e 3 no CDH. Já com relação à China, foram achados 11 no CSNU e 7 no CDH<sup>113</sup> - portanto, assim como no PCAC, a amostra foi selecionada a partir da disponibilidade de documentos. Como essas fontes são utilizadas apenas de forma subsidiária, a limitação no caso brasileiro não se tornou um problema substancial.

As votações de resoluções nos dois Conselhos também foram levantadas como fonte suplementar no último capítulo da tese, responsável por uma breve comparação dos resultados dos dois casos. Foram vistos votos dos dois Estados quando participaram simultaneamente no âmbito do Conselho de Segurança depois da institucionalização da norma. Trata-se do período entre 2010-2011. Com relação ao Conselho de Direitos Humanos, a pesquisa se valeu de compilação feita pelo GlobalR2P, a qual agrupou todas as resoluções votadas no âmbito do órgão entre os anos de 2011-2016 as quais utilizaram literalmente a R2P na fundamentação de seu texto.

---

<sup>111</sup> Os posicionamentos para o caso da Líbia foram feitos em 2011. Esse caso é importante como uma espécie de gatilho. Mas o grosso dos posicionamentos no caso específico vieram de posições para a Síria, desdobramento do primeiro que perdura até o momento que este trabalho foi finalizado.

<sup>112</sup> A literatura sobre *process tracing* e *path dependence* ajuda a entender o que são esses momentos críticos, definidos como “relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents’ choices will affect the outcome of interest” (COPOCCIA, 2015, p. 150).

<sup>113</sup> O número menor de posicionamentos brasileiros no Conselho de Segurança, em relação ao chinês é compreensível, tendo em visto o Brasil ser membro rotativo, ficando de fora do CSNU em 2012 – quando não mais retornou. No caso do Conselho de Direitos Humanos, a menor incidência em comparação à China ocorreu porque a participação do Brasil foi também menor e/ou pelo fato de posicionamentos serem feitos normalmente para justificar votos em contrário – em alguns casos, abstenção. Entende-se que pelo fato de o Brasil ter evitado votar contra as resoluções levantadas, não houve necessidade de justificativas. Como essas fontes são utilizadas apenas de modo subsidiário, com o intuito de proceder com uma triangulação, quantidade relativamente baixa dessas fontes específicas no caso brasileiro não foi considerado um problema, apenas uma maior limitação no suporte fontes complementares.

*Procedimento I: Categorização indutiva*

Na primeira parte das análises, buscou-se categorizar indutivamente o material levantado, no intuito de descobrir traços de modelagem normativa pelos dois Estados. Como não foi encontrado nenhum estudo que sistematizasse o comportamento *norm-shaper* das potências emergentes, buscou-se aqui criar uma forma sistematizada para identificar essa postura. Nesse caso, os traços são retirados dos posicionamentos oficiais dos Estados. Consideram-se posicionamentos oficiais como uma das formas possíveis de identificar esses traços. Como lembra Hermann (2008, p. 153), pesquisas acadêmicas sugerem que declarações públicas tendem a refletir o que os líderes políticos querem, assim como são percebidas por eles como meios adequados para mobilizar apoiadores a suas causas.

Considerando que modelar uma norma significa sobretudo determinar a forma como se interpreta e/ou aplica/operacionaliza seus dispositivos, o objetivo central dessa etapa foi encontrar prescrições<sup>114</sup> positivas e negativas para R2P. Buscou-se identificar atributos e interpretações que Brasil e China procuraram para a norma, assim como a maneira pela qual diversos atores da sociedade internacional deveriam compreender seus dispositivos. Essas prescrições foram feitas, por exemplo, para os Estados (seja nomeando-os especificamente ou tratando-os de modo abstrato), para a comunidade internacional<sup>115</sup>, para Organizações Internacionais (incluindo seus órgãos), assim como revelando interpretações e modos de aplicação da própria norma.

Estabeleceu-se previamente uma regra para guiar a codificação indutiva. Procurou-se identificar prescrições segmentando partes que envolvessem o sujeito e o verbo (ou composição verbal)<sup>116</sup>. Prescrições normalmente coincidem com um tipo de ato de fala específico utilizado

---

<sup>114</sup> De acordo como o Dicionário Aurélio, prescrever é “ordenar, estabelecer de modo claro, compreensível; regular” (<https://dicionariodoaurelio.com/prescrever>). No dicionário de inglês Longman, prescription, nesse sentido, é definida como “ideia ou sugestão sobre como alguém deve se comportar” (tradução nossa) (Disponível em: <http://www.ldoceonline.com/dictionary/prescription> Acesso em: 10 jan. 2017). Ao longo do trabalho são considerados sinônimos de prescrições *diretrizes* e *preceitos*. Para o Dicionário Aurélio, diretriz é “1. Linha que se deve subordinar a direção de outras linhas ou de alguma superfície. 2. Norma ou indicação que serve de orientação” (<https://dicionariodoaurelio.com/diretrizes>). Já preceito pode ser visto como “1. Regra de proceder; 2. Doutrina, norma; prescrição; ordem” (<https://dicionariodoaurelio.com/preceitos>).

<sup>115</sup> Nesse trabalho o termo comunidade internacional é utilizado quando se refere à fala dos próprios Estados. Não obstante, quando são feitas análises, preferiu-se o termo sociedade internacional, por ser mais ajustado teoricamente, considerando a concepção de Bull (2002).

<sup>116</sup> Sobre a importância dos verbos e posicionamentos políticos nas RI, ver Hermann (2008).

pela análise do discurso: atos de fala diretivos, que são aqueles pelos quais o falante procura fazer com que o receptor da mensagem faça algo. Pode variar de algo apenas sugestivo até uma ordem incisiva (SEARLE, 1976, p. 11)<sup>117</sup>. A ideia geral desses atos de fala é regular ações (ONUF, 1989, p. 87). Mesmo que esta pesquisa não seja centrada na AD, essa ideia ajuda a sistematizar a codificação.

Um tipo de verbo tem importância particular para as prescrições, são os chamados verbos modais (*modal verbs*, em inglês). São exemplos de verbos modais em língua inglesa: *can, may, should, would, must*. Em posicionamentos políticos, esses verbos são utilizados juntamente com os principais para demonstrar os mais variados tipos de proposições, como possibilidade, intenção, permissão, certeza (NARTEY; YANKSON 2014, p. 21). Os verbos modais mais frequentes também foram ilustrados por meio da ferramenta chamada *word-tree* (árvore de palavras)<sup>118</sup>, que mostra a conexão entre determinada palavra, ou grupo de palavras e o texto. Mas, pelo contexto, prescrições podem aparecer também de modo implícito<sup>119</sup>, ao se utilizar verbos estáticos, ao invés de verbos de ação. Ex: ‘Estados *têm* responsabilidade primária’, ‘R2P *aplica-se* apenas aos 4 crimes’<sup>120</sup>.

Observar a estrutura sujeito/verbo foi importante porque muitas vezes os Estados utilizaram o mesmo verbo para fazer mais de uma prescrição. Isso proporciona a avaliação de conexões entre códigos, observando quando certa segmentação está conectada com outra.

Após definir as regras para se encontrar as prescrições que pudessem indicar modelagem normativa, os textos foram codificados por meio do destaque de segmentos. Esses segmentos foram observados de forma indutiva. Inicialmente, quando um deles foi identificado como prescrição, criou-se uma categoria. Posteriormente, ao se achar uma nova prescrição, procurou-se verificar se ela fazia parte de categoria previamente estabelecida, ou se se tratava de uma nova categoria. Neste caso último, uma nova era criada. Caso contrário, era subsumida a uma categoria pré-existente.

---

<sup>117</sup> Os atos de fala foram introduzidos nas Relações Internacionais por Nicholas Onuf (1989).

<sup>118</sup> Uma árvore de palavras mostra como uma palavra, ou uma combinação entre palavras, previamente selecionada(s) aparecem conectada(s) com outras ramificações. Do mesmo jeito que as nuvens de palavras, a árvore de palavras mostra uma pré-disposição de um elemento específico em um quadro mais amplo. Elas são utilizadas mais como forma de ilustração. Principalmente para realçar as conexões mais salientes. Quanto maior for a palavra conectada ao termo selecionado, mais vezes elas estão ligadas. Mais informações disponíveis em: <http://www.betterevaluation.org/en/evaluation-options/wordtree>. Acesso em 10 de jan. 2017.

<sup>119</sup> Mas uma vez, utilizando-se a ideia de atos de fala diretivo, isso também é identificado nesse tipo de análise do discurso (JING, 2013, p. 40).

<sup>120</sup> Sobre verbos estáticos (stative/state verbs), <http://dictionary.cambridge.org/grammar/british-grammar/about-verbs/verbs-types>.

Durante a atribuição dos segmentos e criação das categorias, buscou-se verificar por meio da primeira codificação teste, indicadores que pudessem guiar as codificações nos demais documentos. A versão teste foi feita utilizando dois dos documentos do grupo central, com uma separação de pelo menos dois anos entre eles. A partir dessa codificação inicial, algumas categorias foram facilitadas por meio de indicadores. Foram assim descrições sobre a categoria, ou palavras-chave. Como exemplos destes últimos:

- Respeito à integridade territorial => *territorial integrity*
- Respeito à soberania/não-intervenção => *sovereignty, independence, non-interference*
- Estados exercem responsabilidade primária => *primary responsibility*
- Necessidade de consenso geral => *consensus*
- Comunidade Internacional deve exercer assistência complementar => *constructive assistance*
- Maximização dos meios pacíficos => *peaceful means*
- Preocupação/Prudência é necessária => *(pre)caut/ius/ion, pruden/ce/t*

A categorização indutiva visando identificar prescrições foi feita codificando o grupo de documentos centrais que, no caso do Brasil, é composto pelos IDs + RwP, e no da China pelos IDs + RP. Como afirmado anteriormente, essas foram consideradas as fontes principais onde a modelagem normativa se revela. Os outros documentos analisados, portanto, utilizaram a estrutura de códigos (as categorias) criada com base nesses documentos principais. O intuito foi de identificar quando categorias relevadas nos documentos centrais transbordariam em outras esferas, evitou-se assim criar categorias novas a partir dos grupos complementares.

O segundo grupo de documentos no qual se buscou verificar a ocorrência de prescrições nos debates no PCAC. Como fórum, apesar de intimamente ligados com R2P, não são especificamente para essa norma, estabeleceu-se a regra de codificar segmentos que tivessem ligação direta com o conceito de responsabilidade de proteger. Nesse sentido, os segmentos foram codificados apenas quando a ideia *responsibility to protect civilians* revelou-se de forma expressa, ou por meio de alguma derivação. Os segmentos foram codificados exclusivamente quando apareceram no mesmo parágrafo ou no parágrafo subsequente (nesse caso só quando o argumento era uma continuação do parágrafo anterior). Para identificar como a ideia de responsabilidade de proteger aparece nesse fórum de forma expressa, foi utilizado também o recurso *word-tree*.

O fórum PCAC foi importante para demonstrar como a R2P se revela em outra plataforma geral, na qual se pode verificar proposições normativas de modo mais abstrato. Isso é importante porque diminui o efeito conjuntural (apesar de não o anular), pois o PCAC é

regular e não está voltado a situações particulares. Porém, considerou-se importante, do mesmo modo, entender o uso das prescrições em casos específicos.

Para tanto, utilizou-se os debates sobre resoluções no âmbito do Conselho de Segurança (CSNU) e do Conselho de Direitos Humanos (CDH) que versaram sobre a Líbia, mas principalmente a Síria. Obteve-se aqui as frequências de prescrições empregadas pelos dois Estados para demonstrar a utilização de aspectos modeladores da R2P em situações particulares.

### *Procedimento II: Categorização conceitual*

Numa segunda etapa, foram criadas categorias conceituais, com base na ideia de pluralismo da Escola Inglesa. O objetivo foi sistematizar a teoria de modo tal que ela pudesse ser aplicada dentro de uma estrutura mais formal para proceder com as análises dos posicionamentos.

Nesse momento, as categorias definidas na primeira etapa, de modo indutivo, tornaram-se subcategorias das definidas com base na teoria. Observou-se assim técnicas estabelecidas pelo AQC (SCHREIER, 2014). Utilizou-se o arcabouço teórico dos autores da Escola Inglesa apresentados neste capítulo para criar as referidas categorias. O seu estabelecimento se deu principalmente de forma dedutiva. Porém, alguns ajustes foram necessários, levando em consideração as necessidades da pesquisa de agrupar melhor as subcategorias em torno de uma categoria conceitual.

Categorias eminentemente dedutivas foram criadas utilizando a classificação de instituições primárias de Buzan (2004) (e considerando os conceitos de autores da Escola Inglesa), descritas na seção anterior. No entanto, a soberania, ponderando sua importância teórica, foi definida como macrocategoria – as demais gravitam geralmente em torno dela, variando apenas em termos de intensidade. Além disso, outras categorias foram elaboradas a partir dos conceitos teóricos sobre pluralismo. Esta foi uma necessidade já que algumas subcategorias não eram adequadamente recepcionadas pelas categorias criadas a partir das instituições primárias, mas estavam presentes, de certa forma, nos conceitos de pluralismo de autores de Escola Inglesa. Ou mesmo que pudessem ser inseridas nas criadas a partir de Buzan (2004), entendeu-se que elas mereciam uma classificação apartada.

O quadro 6 a seguir, apresenta as categorias elaboradas, destacando tipos, fontes, conceitos, e os indicadores criados para atribuir as subcategorias:

Quadro 6 – Categorias conceituais

<b>Nome</b>	<b>Tipo</b>	<b>Fonte</b>	<b>Conceito</b>	<b>Indicadores</b>
Soberania	Macrocategoria	Instituições primárias	Uma sociedade internacional pluralista é aquela organizada por uma associação entre múltiplas autoridades políticas com igualdade soberana. Soberania e o princípio da não intervenção são aspectos centrais para o pluralismo.	Prescrições que reforçam expressamente a importância do respeito à soberania, ou questões derivadas: não-intervenção, não interferência, independência, etc.
Territorialidade	Categoria	Instituições primárias	No pluralismo, a visão de respeito soberania é uma visão de respeito à jurisdição territorial.	Prescrições que remetem diretamente à importância da integridade territorial
Direito Internacional tradicional	Categoria	Instituições secundárias	Na perspectiva pluralista, direito internacional é eminentemente clássico/tradicional. Trata-se sobretudo de regras negativas, que proíbem certas atitudes, como a ideia de não-intervenção. Direitos que criam obrigações positivas, como os direitos humanos internacionais, devem estar em consonância com a essa concepção.	Prescrições que destacam a importância do direito internacional, focando em aspectos tradicionais como o respeito à Carta da ONU associado a ideias de soberania e não-intervenção.
Diplomacia e multilateralismo interestatal	Categoria	Instituições primárias/secundárias	Diplomacia é o sistema de comunicação clássico entre Estados (WIGHT, 1991, p. 113). Por isso, é considerado meio adequado para se resolver questões internacionais. Contemporaneamente, acordos entre Estados podem ser otimizados por meio acordos multilaterais facilitados por organizações internacionais.	Prescrições que ressaltam a centralidade da diplomacia, o papel do multilateralismo e das organizações intergovernamentais e seus órgãos – principalmente a ONU.
Gerenciamento das Grandes Potências	Categoria	Instituições primárias	No pluralismo, as grandes potências têm uma responsabilidade internacional diferenciada. São atores com maior capacidade, e questões sensíveis para a manutenção da ordem, como a segurança coletiva, devem ser geridas por essas potências.	Prescrições que demonstram que as grandes potências exercem função essencial, sobretudo quando destacam o papel do Conselho de Segurança

(Continua)

(Continuação)

Respeito à diversidade (pluralismo em sentido genérico)	Categoria	Elaboração conceitual	Sociedade Internacional pluralista é um arranjo que procura preservar a diversidade de seus membros. Assim, os indivíduos que compõem o corpo civil desses Estados devem ser livres para escolher seus valores e definir suas formas de organização.	Prescrições reforçam à ideia de que Estados têm suas idiossincrasias, que elas devem ser respeitadas e/ou que governos/povos é que são os legítimos responsáveis por sua organização interna.
Estado como ator central	Categoria	Elaboração conceitual	No pluralismo, os Estados são os atores centrais da sociedade internacional. Assistência externa deve observar esse preceito. As organizações internacionais intergovernamentais são facilitadoras das relações entre Estados. A sociedade civil e as ONGs são meros auxiliares em tempos de paz, e para assuntos menos sensíveis.	Prescrições que destacam o papel central dos Estados.
Escopo normativo limitado	Categoria	Elaboração conceitual	Para o pluralismo a sociedade internacional é um arranjo com objetivos restritos. O escopo normativo é precário e limitado. Qualquer movimento para expandi-lo, sobretudo em detrimento de conjuntos normativos estruturantes é problemático e deve ser evitado ou limitado.	Prescrições que revelam ceticismo e/ou precaução quanto a normas internacionais, de forma geral; ou quando diretamente sugerem limitações dessas normas.
<i>Miscellaneous</i> (diversos)	Categoria	Metodologia	_____	Prescrições consideradas ambíguas ou não pertencentes a nenhuma categoria.

Fonte: elaboração própria.

As categorias teóricas e indutivas foram criadas e ajustadas exclusivamente pelo autor. Porém, visando trazer confiabilidade, parte do processo foi submetido ao escrutínio de outro pesquisador, para avaliar a consistência da codificação – trata-se de um tipo de teste de confiabilidade entre codificadores (*intercoder reliability*)<sup>121</sup>.

Por fim, é importante ressaltar que essa forma de operacionalizar os elementos teóricos da Escola Inglesa é provavelmente inédita. Não foi encontrado nenhum trabalho semelhante. Assim, como todo empreendimento inovador, ele é passível de aprimoramento. Espera-se que pesquisas futuras possam evoluir esse procedimento de análise para que a Escola possa servir não só como norteadora de pesquisas eminentemente normativas e interpretativistas.

A seguir, os próximos capítulos são dedicados aos estudos dos casos escolhidos para serem investigados nesta pesquisa. No último capítulo, os resultados dos dois casos são comparados. Nesta última parte, com o intuito de complementar as análises, são trazidas outras fontes primárias: votações no CSNU e CDH.

---

<sup>121</sup> A professora Jennifer Welsh, do European University Institute, foi quem supervisionou parte do levantamento empírico desta pesquisa, durante minha visita pelo programa Doutorado Sanduíche da CAPES. Ela se prestou a verificar a confiabilidade da codificação feita. Vale lembrar que a Profa. Welsh foi, durante dois anos (2014-2016), Special Adviser para o Secretário Geral da ONU para assuntos relacionados à Responsabilidade de Proteger.

## 4 ESTUDO DE CASO 1: BRASIL

Este capítulo busca demonstrar de que forma o Brasil age como *norm-shaper* frente à R2P, identificando quais aspectos revelam um comportamento que objetiva adequar a norma a visões pluralistas. A primeira parte do capítulo, no entanto, busca fazer uma breve revisão da literatura sobre política externa brasileira, destacando identidades e visões gerais, assim como questões particulares, sobre a postura brasileira em relação à norma. A segunda parte é dedicada a apresentar e discutir o material empírico.

### 4.1 REVISÃO DA LITERATURA

Nesta primeira seção, apresenta-se uma breve abordagem da literatura sobre política externa brasileira que se relaciona com as características do pluralismo, destacadas no capítulo anterior. Ela foi dividida em quatro subseções: a primeira introduz aspectos gerais da política externa brasileira a partir das ideias de continuidade e os seus princípios norteadores; a segunda e a terceira discorrem, respectivamente, sobre questões que envolvem soberania x direitos humanos e a atuação brasileira na governança global. Mas antes disso, é necessário destacar alguns aspectos estruturantes da diplomacia brasileira.

Boa parte dos estudos sobre política externa brasileira destaca o papel da continuidade (FONSECA, 2011; AMORIM, 2010). Alguns autores traçam elementos gerais de permanência principalmente a partir da década de 1960 (SARAIVA, 2013, p. 64). Outros – sobretudo historiadores – vão muito além disso, enfatizando elementos de continuação surgidos já nos primeiros momentos da independência, os quais persistem até hoje (CERVO; BUENO, 2002, FONSECA, 2011).

Em certas situações, fatores de continuidade são encontrados inclusive em casos adversos, como na obstinação brasileira em ter assento permanente nos órgãos de segurança coletiva – primeiro na Liga das Nações, depois na ONU (FONSECA, 2011, p. 15). A variação, dentro de uma perspectiva geral, é vista muito mais como forma de se adaptar a novas conjunturas (DOVAL, 2014, p. 89)

A ideia de ‘tradição’ é frequentemente utilizada por diferentes gerações de diplomatas para dar sentido ao modo como se vê a ordem internacional e justificar o comportamento

externo do Estado brasileiro (MAIA; TAYLOR, 2015, p. 36). A noção de continuidade é tão importante que mesmo em casos de mudança existe a necessidade de situar novos entendimentos dentro de um espectro de continuação. Gelson Fonseca Jr (2011) chama isso de dimensão política da continuidade. Nesse caso, ela funciona como elemento legitimador. Para o acadêmico e diplomata, “momentos de ruptura real ou simbólica são raros” (FONSECA, 2011, p. 17)<sup>122</sup>.

De acordo com Gisele Doval (2014, p. 89),

The Brazilian foreign policy is associated with long-term national and permanent interests. That's where its coherence and continuity through time come from (...).The diplomatic tradition in Brazil, since its independence, has strategically and pragmatically shaped its foreign policy<sup>123</sup>.

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty) tem papel fundamental na sustentação dos elementos de continuidade (FONSECA, 2011; SARAIVA, 2013). De acordo com Celso Lafer (2004, p. 21), a consciência de uma tradição centrada nos precedentes, “confere à política externa brasileira a coerência que deriva do amálgama das linhas de continuidade com inovação numa ‘obra aberta’ voltada para construir o futuro através da asserção da identidade internacional do país”.

For professional diplomacy, therefore, history and tradition represent an essential work tool. The Brazilian diplomatic process has worshipped its ideas and actions which have a tendency to remain in time, a commitment to tradition, a commitment to keep the present in touch with the past and the future (DOVAL, 2014, p. 89).

Miriam Saraiva (2013, p. 64) afirma que a concentração do poder decisório de política externa nas mãos do Itamaraty contribuiu “para um comportamento mais estável pautado em alguns princípios como pacifismo, não-intervenção, igualdade soberana das nações e respeito

---

<sup>122</sup> É verdade que existem autores os quais procuram também ressaltar mudanças na trajetória da política externa brasileira. Mesmo os que veem linhas gerais de continuidade, como Fonseca Jr. (2011), reconhecem que há mudanças importantes. Mas para eles, a característica geral é a continuidade (seja real ou retórica). Muitas vezes, a literatura foca em rupturas momentâneas devido ao caráter diferenciado da política adotada por um novo governo presidencial (PINHEIRO, 2000, p. 311).

<sup>123</sup> Tradução livre: “para diplomatas de carreira, assim, história e tradição são ferramentas essenciais. A diplomacia brasileira tem uma tem um extremo apressado por essas ideias e ações e por isso elas tendem a serem preservadas ao longo do tempo; há um compromisso com a tradição, um compromisso para se manter em contato com o passado e o futuro”.

ao direito internacional”. No mesmo sentido, Fonseca Jr (2011) ressalta que a continuidade é baseada em duas noções: a) princípios e valores e b) comportamentos reiterados da diplomacia brasileira. Na verdade, a primeira noção reforça a segunda.

Com relação ao papel dos princípios, Celso Amorim (2010, p. 214) – ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula – afirma o seguinte:

Brazil’s international credibility stems, to a large extent, from the principles that guide her foreign policy. We are a peaceful country, one that abides by international law and respects other countries’ sovereign rights. We choose to settle our disputes diplomatically – and we encourage others to act in the same way. We see multilateralism as the primary means of solving conflicts and making decisions internationally. We uphold Brazilian interests with pragmatism, without renouncing our principles and values. These characteristics of our foreign policy have been more or less constant over time. Departures have been rare and short-lived<sup>124</sup>.

Esses princípios foram institucionalizados na Constituição brasileira de 1988, no art. 4º, parágrafo 2º. O Itamaraty participou intensamente do processo de constitucionalização (LOPES; VALENTE, 2016)<sup>125</sup>.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

<sup>124</sup> Tradução livre: “A credibilidade internacional do Brasil decorre, em larga medida, dos princípios que orientam sua política externa. Somos um país pacífico, que respeite o direito internacional e respeite os direitos soberanos de outros países. Nós escolhemos resolver nossas disputas diplomaticamente - e nós encorajamos outros a agir da mesma maneira. Vemos o multilateralismo como o principal meio de resolver conflitos e tomar decisões a nível internacional. Defendemos os interesses brasileiros com pragmatismo, sem renunciar aos nossos princípios e valores. Essas características da nossa política externa foram mais ou menos constantes ao longo do tempo. As modificações foram raras e de curta duração”.

<sup>125</sup> Dawisson Lopes e Mario Schettino identificaram quatro modos de atuação do ministério durante a constituinte: 1) sugestão de constitucionalização dos dispositivos; 2) posicionamento expresso contra propostas; 3) participação de diplomatas na qualidade de assessores na subcomissão de relações internacionais; e 4) consultas informais realizadas durante a constituinte (LOPES; VALENTE, 2016, p. 1006).

Esse entendimento preliminar da continuidade e dos aspectos envolvidos são componentes identitários e visões de política externa relevantes para este estudo. São elementos basilares para entender o comportamento externo do Brasil no caso aqui analisado, sobretudo porque alguns deles têm, muitas vezes, forte apelo pluralista – notadamente não-intervenção – , igualdade entre os Estados e solução pacífica de conflitos. Dada sua importância, eles serão considerados nas próximas subseções.

#### **4.1.1 Soberania, não-intervenção e direitos humanos**

Como visto no capítulo anterior, a literatura sobre R2P agrega potências emergentes, como o Brasil, em um grupo de Estados que procura modelar a referida norma, de modo que ela seja compatível com características que podem ser consideradas pluralistas. O pluralismo tem como instituto norteador a soberania. Assim, é a partir dela que esta subseção vai seguir, tratando posteriormente de questões correlatas, que reforçam a soberania tradicional ou que podem desafiá-la.

O foco na soberania nacional é um elemento tradicional de continuidade da PEB (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 387; SPEKTOR, 2011, p. 54). Afirma-se que ela e os princípios da não-intervenção e da solução pacífica de conflitos – inseridos na art. 4º da Constituição brasileira (incisos IV e VII, respectivamente) – são as pedras de toque da política externa do Brasil desde que o país passou a ser uma república, no final do século XIX (SALIBA; LOPES; VIEIRA, 2015, p. 37).

A importância da soberania para a política externa brasileira está enraizada na própria história da formação do Estado. O período de independência frente ao império português, apesar de ter aparência de um fenômeno pacífico, deixou traumas que perduraram. João Maia e Mathew Taylor (2015, p. 47) citam como exemplos marcantes a pesada indenização paga a Portugal e os acordos desiguais com as grandes potências da época, por meio de tratados<sup>126</sup>.

Na atualidade, a defesa da soberania está intimamente ligada à integridade territorial. Isso acontece não pelo medo de movimento separatistas ou por zonas litigiosas com Estados

---

<sup>126</sup> Para mais informações sobre esses acontecimentos históricos ver Cervo e Bueno (2002).

fronteiriços. O Brasil não tem esse tipo de contestação política. Movimentos separatistas são inexistentes e as fronteiras brasileiras foram há muito tempo pacificamente definidas com acordos junto aos Estados vizinhos<sup>127</sup>. A defesa da soberania é vista como derivada, principalmente, do temor de intervenções estrangeiras que ameacem o território por causa de seus recursos naturais (VAZ, 2011, p. 18). Esse é o entendimento de seguimento importante da elite política nacional. Mais ainda, ela também está muito viva no imaginário de boa parte da população brasileira (MAIA; TAYLOR, 2015, p. 48).

Traumas históricos, aliados a uma certa desconfiança quanto à ingerência externa sobre os recursos naturais do país, podem ser, assim, considerados fatores que motivam o apressamento a uma visão tradicional de soberania. Adicionalmente, é possível considerar também a identificação da diplomacia brasileira com o Sul Global.

Durante parte de seu período em vigor, o regime militar teve uma posição ambígua com relação ao colonialismo europeu na África, por causa da relação de proximidade que tinha com Portugal<sup>128</sup>. Porém, quando o regime rompeu com esse posicionamento, houve uma busca por maior aproximação com os países em desenvolvimento (o retorno a uma política de antes do regime autoritário<sup>129</sup>). O Brasil passou gradativamente a assumir postura retórica favorável ao processo de descolonização, o que foi traduzido em um significativo alinhamento com o terceiro mundo. Para Marcos Tourinho (2015, p. 87), isso foi crucial para sedimentar a visão corrente da diplomacia brasileira sobre não-intervenção. Esse fato teve, por exemplo, implicações para a constitucionalização desse princípio, e de outros como a autodeterminação dos povos e igualdade entre os Estados. O que, para o autor, representam bases fundamentais para a autoimagem alçada pelo Itamaraty.

O princípio pluralista da não-intervenção pode ser visto como expressivo componente identitário presente na política externa do país. Ele dá suporte à rejeição tradicional da diplomacia brasileira a dois meios de uso da violência: sanção e intervenção militar (CERVO; LESSA, 2014, p. 136). A constitucionalização desse princípio foi um pedido expresso do Ministério das Relações Exteriores. Esse posicionamento do Itamaraty foi ao encontro da visão de alguns parlamentares, os quais utilizaram como justificativa para constitucionalizar o

---

<sup>127</sup> Sobre este último aspecto, ver obra de Goes Filho (2015) *Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas*.

<sup>128</sup> Portugal foi um dos últimos países europeus a abdicar de suas colônias, algo que ocorreu apenas em meados da década de 1970 (CERVO; BUENO, 2002).

<sup>129</sup> Política Externa Independente, de San Tiago Dantas, é um exemplo.

dispositivo o argumento de que, historicamente, o Brasil foi alvo de ingerência externa por parte dos Estados Unidos (VALENTE, 2016, p. 1007-1008).

Lembra Kenkel (2011, p. 17-18) que a defesa particular da soberania, a partir do princípio da não-intervenção, é também proveniente de uma cultura política de segurança latino-americana:

Shaped by almost two centuries of a continued interventionist stance by the United States in the hemisphere, this culture has focused largely on the development of legal protections against American intervention. As a result, its highest principle is respect for the norm of non-intervention, an interpretation which has a corollary in the equation of the principle of sovereignty with the inviolability of borders<sup>130</sup>.

O princípio da não-intervenção é utilizado pelo Ministério da Defesa para fundamentar a participação brasileira em ações externas de segurança coletiva, como operações de paz. A importância desse princípio pode ser vista claramente nos Livros Brancos de Defesa (KENKEL, 2011).

Diretamente ligada à postura não-intervencionista da diplomacia brasileira está também a ideia de que conflitos devem ser resolvidos de maneira pacífica. Em seu comportamento externo, o Brasil assume uma conduta qualificada de legalismo pacifista, o que é componente basilar de sua identidade nacional (LAFER, 2004). Há mais de 150 anos, o Estado não entra em guerra com seus vizinhos (VALLADÃO, 2013, p. 150). Como visto, essa identidade pacifista foi também constitucionalizada (art. 4º, VII) por meio da participação direta do Itamaraty.

O conceito de nação pacífica é usado com frequência como instrumento de promoção da política externa (SARAIVA, 2013, p. 64). Tal qual ressaltado pelo ex-ministro Amorim (2010, p. 214), a abordagem pacifista na resolução de conflitos é entendida (ou instrumentalizada) como um dos aspectos responsáveis pelo prestígio internacional do Estado Brasileiro. Como ele mesmo ressaltou: “*we are a peaceful nation*”. A diplomacia do país é orgulhosa dessa postura (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 380).

Por causa dos princípios basilares de não-intervenção, solução pacífica de controvérsias e autodeterminação dos povos – assim como sua visão tradicional de soberania – o Brasil é historicamente contrário ao uso da força como meio de resolução de conflitos, mesmo em casos

---

<sup>130</sup> Tradução livre: “Moldada por quase dois séculos de contínuo intervencionismo dos Estados Unidos no hemisfério, essa cultura tem se concentrado principalmente no desenvolvimento de mecanismos de proteção legal contra intervenção norte-americana. Como consequência, seu princípio mais apreciado é o respeito pela norma de não-intervenção, que tem uma interpretação corolária da combinação entre o princípio da soberania e da inviolabilidade territorial”.

de crises humanitárias. Para o Itamaraty, tais medidas coercitivas só devem ser utilizadas após o exaurimento de todas as alternativas não-militares (CHATIN, 2016, p. 8). A aversão ao uso da força pode ser creditada tanto à sua postura pacifista, como à ideia de que essas medidas geralmente causam mais mal do que bem (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 380).

Particularmente no tocante ao uso da força na proteção dos direitos humanos, a visão do Brasil é peculiar. Se por um lado, a diplomacia do país tem uma atitude (ao menos formal e retórica) de promoção dos direitos humanos no plano internacional (MILANI, 2012); por outro, quando enfrenta dilemas que tratam do impasse entre soberania/não-intervenção x direitos humanos, o Estado tende a assumir uma conduta pluralista, sendo contrário ao uso de medidas coercitivas extremadas (TOURINHO, 2014).

O Brasil é um Estado com regime democrático, o qual inseriu na sua constituição os principais direitos humanos consagrados em tratados internacionais – fenômeno que ocorreu em boa parte dos países redemocratizados nas últimas décadas do século passado (MORAVISCK, 2000). A constitucionalização do princípio de prevalência dos direitos humanos foi decorrente dos interesses convergentes do Itamaraty e movimentos domésticos da sociedade civil (LOPES; VALENTE, 2016, p. 1015). Além disso, a redemocratização, ocorrida no final da década de 1980, estabeleceu condições para que o Estado se vinculasse a tratados internacionais que cuidam da matéria (FONSECA, 2011, p. 29), inclusive procurando dar tratamento constitucional diferenciado a esses documentos (CANÇADO TRINDADE, 2006). Na análise de Carlos Milani (2012, p. 44-45)

hoje, o Brasil pode ser considerado um país que desempenha papel de relativo destaque no regime internacional de direitos humanos (...) O padrão qualitativo de adesão do Brasil ao regime multilateral pode ser comparado ao de algumas superpotências e outras potências médias do sistema internacional. O país é signatário e já ratificou praticamente todos os instrumentos internacionais no campo dos direitos humanos.

Quadro 7 – Status formal de adesão aos principais tratados de DH pelo Brasil

<b>Tratado</b>	<b>Data de assinatura</b>	<b>Ratificação</b>
Convenção contra a Tortura	23/09/1985	28/09/1989
Protocolo Opcional da Convenção contra a Tortura	13/10/2003	12/01/2007
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos	-	24/01/1992
Segundo Protocolo Adicional sobre o Pacto de Direitos Civis e Políticos (abolição da pena de morte)		25/09/2009
Convenção contra Desaparecimentos Forçados	06/02/2007	29/11/2010
Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher	31/03/1981	31/02/1984
Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial		27/03/1968
Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	-	24/01/1992
Convenção sobre proteção dos trabalhadores migrantes	-	-
Convenção sobre os direitos da criança	26/01/1990	24/09/1990
Protocolo adicional sobre os direitos da criança (conflitos armados)	06/09/2000	27/01/2004
Protocolo adicional sobre direito das crianças (prostituição e pornografia infantil)	06/09/2000	27/01/2004
Convenção sobre direito das pessoas com deficiência	30/03/2007	01/08/2008

Fonte: <http://www.ohchr.org>. Acesso em 15 de dez. de 2017.

Quadro 8 – Status formal de aceitação de procedimentos de reclamação individual pelo Brasil

<b>Tratado</b>	<b>Aceitação</b>	<b>Data</b>
Art. 22 - Convenção contra a Tortura	SIM	26/06/2006
Protocolo Opcional do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos	SIM	25/09/2009
Art. 31 - Convenção contra Desaparecimentos Forçados	NÃO	-
Protocolo Opcional da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher	SIM	28/06/2002
Art 14 - Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial	SIM	17/06/2002
Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	NÃO	-
Convenção sobre proteção dos trabalhadores migrantes	-	-
Protocolo Opcional sobre os direitos da criança	SIM	-
Convenção sobre direito das pessoas com deficiência	SIM	07/08/2008

Fonte: <http://www.ohchr.org>. Acesso em 15 de dez. de 2017

Como se pode ver nos quadros 7 e 8, o Brasil ratificou praticamente todos os tratados internacionais de direitos humanos mais importantes. O único que ainda não houve vínculo formal foi a Convenção sobre proteção dos trabalhadores migrantes.

Outro aspecto sintomático é percebido no quadro 8. Ela mostra a aceitação ou não dos mecanismos de reclamação individual pelos civis. O Estado Brasileiro vinculou-se à maioria deles – apenas dois não foram aceitos. Isso é importante para mostrar que o país não só passou a se comprometer formalmente, como também a aceitar que organismos externos possam fiscalizar os compromissos.

É possível ver que o processo de redemocratização foi determinante tanto para a ratificação dos tratados, como para a aceitação da possibilidade de reclamações individuais. Dentre os tratados destacados no site da ONU, o único que foi ratificado antes da década de 1980 foi o que versa sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (ratificado em 1968).

De forma ampla, o processo de redemocratização fez com que o Brasil passasse a ter uma agenda internacional positiva nesse sentido (FONSECA, 2011). Esse fato tornou-se um

elemento importante na sua identidade. Como ressalta Milani (2012, p. 44), claramente se adotou “uma política de respeito às regras do regime multilateral de direitos humanos”. Essa política, sobretudo durante governo de Lula, passou a ter em grande medida um caráter social (PECEQUILO, 2012, p. 11).

Ao longo das últimas décadas, o Ministério das Relações Exteriores vem ressaltando como um dos objetivos centrais do Estado a promoção econômica e democratização do sistema internacional, de forma que haja uma maior inclusão dos países em desenvolvimento. O governo Lula procurou, já de início, internacionalizar sua agenda social doméstica (CHRISTENSEN, 2013, p. 274). Houve destaque para a luta contra a pobreza e a fome, e conseqüentemente um foco maior na cooperação para o desenvolvimento (CERVO, 2010, p. 20), uma política de solidariedade.

Brazilian authorities and diplomats may have attempted to translate the popular mood then – the transformational democratic spirit and imaginative mindset of the Brazilian populace – into concrete action on the world stage, at both the regional and global levels. At the global level, this meant advancing common cause with major and smaller developing countries, and striving to give voice to the traditionally under-represented countries of the South<sup>131</sup> (CHIN; DIAZ, 2016, p. 60).

A proteção dos direitos humanos, nessa perspectiva, configura-se como uma das abordagens mais adequadas para se evitar a deflagração de crises humanitárias. O Estado Brasileiro passa a advogar de modo mais incisivo, durante o governo Lula, uma política mais proativa, a qual a diplomacia passa a identificar com o princípio da não-indiferença<sup>132</sup>. “A tradução prática deste princípio foi da liderança da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) de 2004 em diante” (PECEQUILO, 2012 p. 12).

De acordo com essa ideia, ser contrário a medidas coercitivas para crises humanitárias não implica descaso; mas sim, a necessidade de um tratamento diferenciado, com maior enfoque na cooperação. Esse tipo de abordagem passa a ser empregada pelo ex-presidente Lula em seus discursos (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 387). Trata-se de uma medida que

---

<sup>131</sup> Tradução livre: “As autoridades e diplomatas brasileiros provavelmente tentaram traduzir o clima de então - o espírito democrático transformacional e a mentalidade imaginativa da população brasileira - em ações concretas no cenário mundial, tanto a nível regional como global. A nível global, isso significou avançar causas comuns com os países em desenvolvimento grandes e pequenos, e se esforçando para dar voz aos países tradicionalmente sub-representados do Sul Global”.

<sup>132</sup> O princípio da não-indiferença não foi uma criação brasileira. Há mais de 10 anos o continente africano já havia trazido essa ideia (ver BRUSSI, 2015).

compatibiliza a visão tradicional pluralista da diplomacia brasileira em favor do princípio da não-intervenção com sua identidade democrática e pró-direitos humanos.

Como visto, o país vinculou-se a praticamente todos os documentos do regime universal de proteção dos direitos humanos; mais do que isso, constitucionalizou muitos desses direitos. Ainda, no plano regional, o Estado Brasileiro faz parte dos mecanismos jurídicos de fiscalização da Organização dos Estados Americanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tribunal que cuida sobretudo de casos relativos a direitos individuais e políticos.

Mesmo assim, existe uma aversão a políticas que buscam impor externamente valores liberais. Tourinho (2014, p. 91) afirma que, na perspectiva brasileira, “liberal values and liberal norms are important ends, but they do not in any way justify the use of hegemonic means”. Isso é claramente contrário ao que Hurrell (2007) chama de solidarismo coercitivo – abordado no capítulo anterior. Para Lafer (2004, p. 41), essas questões são decorrentes de um elemento da identidade nacional chamado de ‘outro ocidente’: o Brasil “é um país ocidental no campo dos valores, em função de sua formação histórica”, realidade que não exclui sua posição junto aos Estados em desenvolvimento, com os quais compartilha visões comuns de mundo.

A oposição brasileira a medidas coercitivas para impor valores liberais é decorrente de uma visão mais ampla de respeito à diversidade política, social e cultural dos Estados – característica do pluralismo. Para Fonseca Jr (2011, p. 16), o “nível único de integração étnica que se dá no Brasil motivaria uma atitude que favorece a tolerância e o diálogo na construção da ordem internacional”. A diplomacia brasileira enxerga questões teóricas como choque de civilizações, estabilidade hegemônica e ocidentalismo como preconceituosas; prefere voltar sua posição oficial para a tolerância e respeito à autonomia do Estado em suas ações (CERVO; LESSA, 2014, p. 139).

[T]he construction of an identity with plural bases, lead to principles, values and patterns of behavior which were incorporated to the country’s foreign policy, composing its historical heritage. As of the impulse to modernize society in the decade of the thirtieth, Brazilian diplomacy has reflected the ideology of the cultural and ethnic plurality in its discourse <sup>133</sup>(DOVAL, 2014, p. 90)

---

<sup>133</sup> Tradução livre: “a construção de uma identidade com bases plurais, conduziu a princípios, valores e padrões de comportamento que foram incorporados à política externa do país, compondo seu patrimônio histórico. A partir do impulso para modernizar a sociedade na década de trinta, a diplomacia brasileira refletiu a ideologia da pluralidade cultural e étnica em seu discurso”.

Em decorrência dessa visão, na prática, o Brasil termina assumindo posições neutras que, muitas vezes, despertam críticas a grupos de defesa dos direitos humanos tanto domésticos, como externos. O pragmatismo da política externa de Lula é um exemplo disso. Procurando aumentar suas relações com o Sul Global, e evitando juízos de valores quanto aos modelos políticos de outros Estados, o Brasil foi bastante criticado nesse período por manter relações com regimes autocráticos e por abstenções ao votar no Conselho de Direitos Humanos (MILANI, 2012, p. 50).

Resumidamente, nesta subseção é possível identificar traços fortes de pluralismo nas visões e identidades do Brasil. Com destaque, tem-se a importância excessiva dada à soberania e, como consequência, a defesa recorrente do princípio da não-intervenção. A sua identidade democrática e pró-direitos humanos é, em casos polêmicos, temperada por esses princípios. Ainda, por causa de sua abordagem de não ingerência, o Itamaraty adota um discurso de resolução pacífica de conflitos como diretriz básica. No entanto, alguns aspectos solidaristas são também destacados, sobretudo o apreço à cooperação para o desenvolvimento.

#### **4.1.2 Governança global: multilateralismo interestatal, direito internacional e o gerenciamento das grandes potências**

Além das características específicas discutidas no tópico precedente, é importante também situar a política externa brasileira na governança global. Pois, primeiramente, a atuação do Brasil como *norm-shaper* é um comportamento exercido no âmbito dessa governança. De forma adicional, ao verificar as características da atitude brasileira nessa seara, é possível abordar os demais aspectos enfatizados na literatura sobre pluralismo, notadamente multilateralismo e gerenciamento das grandes potências, e o olhar conservador sobre o direito internacional.

Uma das estratégias mais consistentes do Ministério das Relações Exteriores é estar presente na maior parte dos fóruns internacionais (PINHEIRO, 2000, 318-319). Amado Cervo e Carlos Lessa (2014, p. 136) afirmam que a “grande presença brasileira em órgãos multilaterais tradicionais, globais ou regionais, mantém-se, sobretudo por meio da máquina diplomática”.

O engajamento brasileiro em fóruns multilaterais começa já no princípio do século XX, nas conferências da paz de Haia (LAFER, 2004, p. 68). Segundo Fonseca Jr (2011, p. 27), ainda nesse princípio, já apareceram dois elementos que caracterizariam a continuidade da atuação do Brasil na governança global: a) a ideia de que o país possui uma vocação natural para participar da gestão de normas e regras de regulam as relações entre Estados e b) a noção inclusiva de que o sistema internacional deve ser de fato universal, compreendendo ampla participação dos Estados em processos deliberativos.

O autor traz a seguinte explicação sobre o porquê de o Brasil buscar participar ativamente em órgãos multilaterais:

Para um país com limites de poder, que tinha vantagens regionais (extensão territorial, maior peso econômico, relações de baixo ou nenhum conflito com vizinhos) e, ao mesmo tempo, pelo próprio tamanho, tinha ambição de participar dos negócios do mundo, o multilateralismo era o canal natural de expressão. De outro lado, na medida em que o multilateralismo se expande em foros e temas, começa a afetar interesses concretos do Brasil. Ou seja: o multilateralismo, ao ordenar o relacionamento entre os estados, pode criar modos de governança que repercutiriam negativamente sobre a possibilidade de participar no desenho de regras para a ordem internacional. (FONSECA, 2011, p. 27-28)

Como já apontado na subseção anterior, o ex-ministro Amorim (2010) mostrou o olhar do Itamaraty ao ponderar que multilateralismo é considerado o meio mais adequado para se resolver conflitos na seara internacional. A propensão da diplomacia brasileira em participar da definição de agendas e o engajamento pró-multilateral são vistos como características de uma postura mais geral, a de *soft power broker*. Esta corresponde basicamente à busca por se tornar um *global player* a partir do *soft power* (CHATIN, 2016, p. 16). Isso é caracterizado por uma “disposição de atuação crescente em praticamente todos os temas da agenda internacional” (FONSECA, 2011, p. 29). Em decorrência de sua identidade de país periférico, o Brasil acredita que a melhor forma de se ter influência internacional é por meio da participação em mecanismos multilaterais (KENKEL, 2011, p. 18).

Na história da política externa brasileira, o engajamento em favor do multilateralismo teve maior relevância após a criação da ONU – apesar de suas origens serem mais remotas, como visto (FONSECA, 2011, p. 28). A diplomacia brasileira compartilha o entendimento de que a ONU deve ser o ponto central da governança e política internacionais (BOSCO; STUENKEL, 2015, p. 19). Isso porque, no âmbito da organização, existe um ambiente propício

para maior participação de países em desenvolvimento nos assuntos internacionais, pois esses Estados perfazem mais de 2/3 dela (PERTERSON, 2006).

De fato, David Bosco e Oliver Stuenkel (2015, p. 29) salientam que um dos objetivos mais consistentes da política externa do Brasil é o desejo de ampliar o papel dos países em desenvolvimento na governança multilateral. Existe uma pré-disposição do Itamaraty em procurar causas comuns com Estados do Sul, uma tentativa de dar mais espaço para a atuação dos países da periferia global, tradicionalmente pouco representados (CHIN; DIAZ, 2016, p. 60).

Ter um relacionamento sintonizado com Estados da periferia é uma diretriz antiga – de continuidade –, a qual foi intensificada no governo Lula, em sua política de relação Sul-Sul, uma visão de que isso ajuda ao Brasil no plano internacional. Para Cristina Pecequilo (2012), o governo Lula buscou retomar o que ela entende por *paradigma global-multilateral* com foco nas relações Sul-Sul. A partir desse contexto, o

Brasil reassume, sem preconceitos ideológicos ou percepções negativas sobre a sua classificação como nação periférica, uma posição de liderança no eixo Sul. Ou seja, não há uma tentativa de se distanciar do Terceiro Mundo, mas sim a reafirmação da identidade do país com este grupo, com base em um sentimento de orgulho e não de submissão ou subordinação (PECEQUILO, 2012, p. 11)

Como visto no capítulo anterior, o multilateralismo interestatal é uma característica importante do pluralismo. Utilizar o palco da ONU para tomar decisões é um aspecto da política externa brasileira que se adequa bem a essa visão. O uso das instâncias multilaterais como uma forma de projeção de poder (*soft power*), e de contenção das grandes potências, evidencia o caráter pluralista da política externa brasileira nesse aspecto, seja como estratégia instrumental ou elemento identitário.

Ainda dentro da atuação multilateral, outra questão importante para esse estudo é a utilização articulada do direito internacional (CHATIN, 2016, p.02). Entende-se que há um forte elemento grociano<sup>134</sup> na diplomacia brasileira, a qual enxerga o sistema internacional de modo institucionalizado, com base em regras jurídicas (LAFER, 2004; CHATIN, 2016; FONSECA, 2011; TOURINHO, 2015). Em decorrência dele, o Brasil frequentemente

---

<sup>134</sup> Sobre a tradição grociana na política internacional, ver Bull (2002).

apresenta posicionamentos normativo-legais, focando, com certa regularidade, no estado de direito internacional (*rule of international law*) (TOURINHO, 2015, p. 92).

Lafer (2004, p. 70-71) afirma que, na atuação multilateral do Brasil, a visão grociana se traduz no uso conjunto da técnica jurídica e da ação política, com o objetivo de construir “um espaço mais democrático no plano internacional”. Para o autor, empregar argumentos jurídicos nessa esfera corresponde a intenção de fazer com que o *soft power* possa ser um gerador de poder.

O direito internacional tem sido empregado como instrumento para amenizar os males advindos da desigualdade de poder no sistema interestatal (KENKEL, 2011, p. 16). O Brasil utiliza o argumento normativo-legal frequentemente como a arma do mais fraco, e sempre com o cuidado de não fazer dele um mecanismo que engesse a distribuição de poder vigente (MAIA; TAYLOR, 2015, p. 48-49).

Particularmente no que concerne à governança em assuntos de segurança, o direito internacional é apontado como instrumento de reforço a entendimentos pluralistas. Procura-se utilizá-lo para ressaltar soberania, não-intervenção, igualdade entre os Estados e não interferência nos assuntos internos destes (KENKEL, 2011, p. 19). Segundo Cervo (2010, p. 25), ao robustecer esses princípios, segue-se a linha da doutrina sulamericana de direito internacional. Esses elementos foram utilizados para justificar a posição brasileira contrária à invasão dos Estados Unidos no Iraque em 2003, o que Amorim (2010, p. 217) classificou como “a breach of international law”<sup>135</sup>. Do mesmo modo, também embasam a atuação do Brasil em operações de paz (KENKEL, 2011).

De fato, o Brasil, a partir da sua perspectiva institucional legalista, procura ressaltar que o Conselho de Segurança deve ser o órgão segurança internacional. Isso fica evidente com sua campanha para se tornar membro permanente do órgão<sup>136</sup>. A diplomacia brasileira procura utilizar o argumento de que é necessário reajustar o Conselho para que se possa aumentar a representatividade regional e refletir a configuração de poder internacional contemporânea (AMORIM, 2010, p. 221), o que consequentemente também daria mais voz a países em desenvolvimento.

---

<sup>135</sup> Tradução livre: “uma fissura no direito internacional”.

<sup>136</sup> Durante a primeira década do século XXI, o Brasil, juntamente com Japão, Índia e Alemanha (G4), uniram-se em uma campanha com o objetivo de se tornarem membros permanentes do órgão.

Como já salientado, o objetivo de fazer parte dos órgãos centrais de segurança coletiva é um aspecto de continuidade na diplomacia brasileira (FONSECA, 2011). E isso se traduz em uma participação mais ativa: o Brasil, juntamente com o Japão, foi o país que mais atuou como membro rotativo do CSNU desde sua criação (BOSCO; STUENKEL, 2015, p. 20). Além disso, procura-se engajar em operações de segurança coletiva, como missões de paz. Um dos principais argumentos para justificar sua inserção como membro permanente é a ideia (já apresentada) de que o país possui uma tradição diplomática conciliadora na solução de conflitos (CERVO, 2010, p. 17-18).

No âmbito do Conselho, portanto, o Itamaraty busca enfatizar a solução pacífica de controvérsias como aspecto central. Há um grande ceticismo quanto à produtividade de medidas coercitivas (BOSCO; STUENKEL, 2015, p. 30); sobretudo intervenções militares, que são vistas como mecanismos excepcionais, de última instância. Foca-se no exaurimento de todos os meios não coercitivos (CHATIN, 2016, p. 8). Há assim também um reforço à ideia de que soberania não deve ser violada, mesmo em crises humanitárias.

Como abordagem adequada para crises humanitárias, a perspectiva brasileira não apenas ressalta o papel da diplomacia e da solução pacífica de controvérsias, mas intenta-se também associar segurança a desenvolvimento (CERVO; LESSA, 2014, p. 137) – um caráter diferenciado, que, de certo modo, foge de uma visão pluralista mais tradicional.

Como visto na seção anterior, a cooperação para desenvolvimento é um aspecto de continuidade, o qual foi impulsionado durante o governo Lula. A partir dessa gestão, passou-se a associar questões de pobreza, fome e subdesenvolvimento também como causas para o agravamento da insegurança internacional (CHRISTENSEN, 2013, p. 282). Algo que foi articulado dentro das ideias de solidariedade e não-indiferença – também retratado acima. As palavras do ex-ministro Amorim (2010, p. 225) revelam claramente essa posição: “the promotion of development of the poorest and most vulnerable will (...) be good to peace and prosperity around the world”<sup>137</sup>.

Nesta subseção, apresentou-se outros aspectos existentes na literatura que tendem a apontar para uma visão pluralista de mundo. Destaca-se, em primeira mão, o extremo apreço ao multilateralismo interestatal como forma adequada de conduzir a governança global. Especificamente no tocante à segurança, três características importantes podem ser

---

<sup>137</sup> Tradução livre: “a promoção do desenvolvimento dos mais pobres e mais vulneráveis será boa para a paz e a prosperidade no mundo”.

identificadas: a) apesar de sua política de reforma, o Brasil claramente entende que questões de segurança coletiva devem ser centradas no CSNU; b) o direito internacional é frequentemente utilizado para ressaltar a centralidade de princípios pluralistas como soberania, não-intervenção e igualdade entre Estados; c) como decorrência do seu apego ao princípio da não-intervenção, o Brasil é entusiasta da solução pacífica de conflitos, notadamente a diplomacia, para resolver crises de segurança; d) o uso da força, mesmo que para a promoção dos direitos humanos, não é uma medida apreciada.

Em relação a sua política externa de direitos humanos, a postura não intrusiva assumida pela diplomacia brasileira termina fazendo com que esse componente não fuja, no geral, do caráter pluralista. Não obstante, há um elemento relevante da perspectiva brasileira que não possui identificação expressiva com o pluralismo: a insistência para a cooperação social, inclusive destacando desenvolvimento como medida de prevenção mais adequada em reforço a segurança internacional em crises humanitárias.

#### **4.1.4 O Brasil e a R2P**

Especificamente no tocante à R2P, alguns aspectos gerais da política externa brasileira, sumarizado nas subseções anteriores, ganham relevo. Uma breve abordagem sobre a evolução da postura do Brasil ajuda a precisá-los, o que será feito nesta parte.

É ilustrativo iniciar reforçando a visão cética da diplomacia brasileira quanto ao uso da força como mecanismo para a proteção de civis. Desde a intensificação dos debates sobre a legitimidade dessa alternativa, na década de 1990, o Brasil mostrou-se resistente. As chamadas intervenções humanitárias do final do século XX, bem como os documentos dos Secretários Gerais que davam suporte a ações desse tipo (capítulo 2), eram vistos como algo que estava tomando um rumo indesejável, em direção a um comportamento mais intrusivo do CSNU (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 383).

A ideia de que a sociedade internacional tinha a obrigação de responder militarmente a crises como as da Somália, Kosovo e Ruanda era encarada com grande desconfiança. Havia o medo de que essas práticas se configurassem, com o passar do tempo, em uma espécie de legitimação da ingerência das grandes potências em Estados fracos (SPEKTOR, 2012, p. 56).

Essa preocupação centralizou as apreensões iniciais da diplomacia brasileira quando do lançamento da Responsabilidade de Proteger, em 2001. Apesar de o Estado brasileiro participar ativamente dos debates que levaram a publicação do documento final pela ICISS, havia um forte ceticismo, principalmente quando o assunto era o uso da força. Na perspectiva crítica do Brasil, o documento terminava sendo apenas uma nova roupagem para a já rejeitada ideia de direito de ingerência (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 384).

De forma geral,

Brazil's resistance to the concept as initially formulated by the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) hinged, among other points, on three main concerns: the acceptability and efficacy of the use of military force; the criteria of right authority (the representativeness, and thus the legitimacy of the Security Council, was cast into doubt); and a fear, based on a deep historically rooted mistrust, of misuse of R2P by Western powers to cloak aggressive interventionism<sup>138</sup> (KENKEL; STEFAN, 2016, p. 43).

Uma das principais críticas ao relatório final da ICISS centrava-se no fato de se abrir possibilidade para intervenções militares sem autorização expressa do CSNU (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 385). Evidencia-se aí duas questões importantes relacionadas ao pluralismo: a ideia de não-intervenção como princípio fundamental, e a importância do gerenciamento coletivo das grandes potências nos casos em que a força precisa ser aplicada.

Diferentemente do ceticismo presente no caso do relatório da ICISS, o Brasil foi muito mais receptivo à versão final do SOD. Três pontos trazidos pelo documento final foram fundamentais para que a diplomacia do país retirasse boa parte da visão negativa: 1) a ideia e de que a responsabilidade primária era dos Estados; 2) a estruturação do conteúdo da norma (focada apenas nos quatro crimes) decorrente de direito internacional codificado pré-existente; 3) e a centralização das ações no *framework* de segurança coletiva da ONU, o Conselho de Segurança (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 387-388). Na verdade, esses aspectos foram objeto de barganha da própria diplomacia brasileira.

O ajuste da norma fez com que ela se enquadrasse na concepção tradicional de direito internacional. Isso foi um dos fatores determinantes para que o Brasil aquiescesse com a

---

<sup>138</sup> Tradução livre: “A resistência do Brasil ao conceito tal qual inicialmente formulado pela Comissão ICISS, centrou-se, dentre outros pontos, em três preocupações principais: a aceitabilidade e a eficácia do uso da força militar; os critérios de autoridade legítima (a representatividade e, portanto, a legitimidade do Conselho de Segurança, foram postas em dúvida); e um medo, baseado em uma profunda desconfiança historicamente enraizada, de uso indevido da R2P pelas potências ocidentais para encobrir um intervencionismo agressivo”.

institucionalização, principalmente quando se centrou as operações de segurança coletiva no âmbito da ONU (STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 397).

Considerando o processo evolutivo da R2P, outro ponto que merece destaque é a reação que o Brasil teve ao relatório de implementação introduzido por Ban Ki-moon, em 2009. Como visto no primeiro capítulo, o documento propôs a ideia de três pilares, sem ordem hierárquica entre eles. O Itamaraty, por outro lado, ressaltou a necessidade de entendê-los a partir de uma sequência lógica. Primeiro deve-se tentar a prevenção – e nisso se enfatizou a ideia de que o desenvolvimento econômico tem papel relevante como instrumento preventivo. Em segundo, viriam ações políticas, notadamente mediação e diplomacia, questões consideradas fundamentais. Por fim, só em casos de grande excepcionalidade, entraria o uso da força (SALIBA; LOPES; VIEIRA, 2015, p. 41)

Matias Spektor (2012, p. 57) afirma que a R2P só passou a ser aceita efetivamente durante o primeiro governo de Dilma Rousseff (2010-2014). Antes disso, no governo Lula, existia uma aquiescência retórica, mas que na prática configurava-se no entendimento de que a norma seria usada como artifício legal pelas grandes potências para intervir em Estados periféricos.

Porém, após o caso paradigmático da Líbia (ver capítulo 2), ressalvas adormecidas ganharam novo folego. Primeiro, durante a votação da resolução 1973, o Brasil preferiu se abster, mesmo tendo ela suporte de organizações regionais – o que é um fator importante para que o Estado forneça seu apoio a ações em casos críticos.

Com o agravamento da crise após a operação da OTAN, o Brasil, assim como as demais potências emergentes, passou a afirmar que a intervenção foi muito além do que foi previsto da resolução; utilizada, inclusive, como artifício para mudança de regime. O episódio da Líbia refletiu diretamente na situação da Síria. Neste novo caso, a tentativa de intervenção foi frustrada, em boa medida, pela resistência do Brasil e de outras potências emergentes, notadamente os BRICS (ver capítulo 2).

Em última instância, o evento da Líbia e desdobramento sírio culminaram com um engajamento ainda mais proativo em relação à R2P (ALMEIDA, 2013, p. 12). Como resposta, o Ministro das Relações Exteriores na época, Antonio Patriota, buscou promover o documento *Responsibility While Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept*. O Brasil lançou-se assim, claramente, na tentativa de modelar a norma. Mais do que isso, Kenkel e Stefan (2016, p. 46) afirmam que esse foi, na verdade, o primeiro empreendimento

normativo de grande envergadura promovido pela diplomacia brasileira dentro do sistema onusiano.

Sucintamente, a RWP traduziu-se em uma proposta de estabelecer critérios mais específicos para a norma antes que a força fosse aplicada, bem como sugere a necessidade de se criar um sistema de monitoramento e controle de intervenções. É importante ressaltar que a RWP não rejeita completamente a possibilidade de intervenções militares em crises humanitárias (CHRISTENSEN, 2013, p. 283). Colocando-a em um contexto amplo, a proposta brasileira pode ser vista como uma demanda por maior clareza sobre os aspectos de implementação da R2P (KENKEL; STEFAN, 2016, p. 46).

Apesar de haver o entendimento de que RWP revelou um papel mais construtivo do Brasil (THAKUR, 2013, p. 71), a iniciativa raramente é vista como algo efetivamente novo. De modo específico, o Brasil já havia falado da necessidade de regular intervenções em 2005, durante o *Summit*. Por causa disso, compreende-se que houve mais uma tentativa de dar nova roupagem a uma proposta antiga (SPEKTOR, 2012, p. 58). O conceito traz a sistematização de elementos (pluralistas) de continuidade da política externa brasileira:

While embracing R2P as a norm in international society, the proposal also reflected some of Brazil's most long-standing foreign policy ideas. It reaffirmed the primacy of non-coercive measures in the resolution of peace and security challenges, called for a tighter regulation of the use of military force under Chapter VII and strongly supported the authority of global multilateral institutions like the Security Council<sup>139</sup>(STUENKEL; TOURINHO, 2014, p. 397)

A RWP foi recebida com críticas e ceticismo por parte de vários Estados, sobretudo por potências ocidentais. As oposições mais marcantes foram quanto à ideia de sequência cronológica entre os três pilares e que, conseqüentemente, o terceiro pilar só poderia ser aplicado quando os dois primeiros, de modo incontestável, falhassem. Outros Estados, notadamente do Sul, mostraram mais entusiasmo (SALIBA; LOPES; VIEIRA, 2015, p. 48).

Para a chancelaria brasileira, o debate em torno da norma precisa ser centrado no aprimoramento de soluções pacíficas. A força só pode ser utilizada em última instância. Além

---

<sup>139</sup> Tradução livre: “Enquanto abraça a R2P como uma norma da sociedade internacional, a proposta também refletia algumas das questões mais sedimentadas dentro das ideias que compõem a política externa brasileira. Ela reafirmava a primazia das medidas não coercitivas em situações de conflito e desafios de segurança, apelava para uma regulação mais estreita do uso da força com base no Capítulo VII e revelava o forte apoio a instituições multilaterais globais como o Conselho de Segurança”.

disso, é necessário desenvolver mecanismos de implementação que tragam *accountability* quando intervenções militares forem consideradas o melhor remédio – uma ideia que ganhou força após a Líbia. Mais do que isso, existe uma hierarquia lógica entre os três pilares, a qual deriva do entendimento de que primeiro se buscam ações menos danosas, para só depois utilizar meios intrusivos<sup>140</sup>.

De modo geral, é possível notar que aspectos pluralistas são encontrados com certo destaque na atuação brasileira. Há uma identidade desses elementos com visões gerais expostas nos posicionamentos do Itamaraty – como tratado nas subseções anteriores. Assumindo que o Brasil procura ser um *norm-shaper* no tocante à R2P, essa atitude se revela claramente pluralista em seus posicionamentos? E se sim, quais seriam os aspectos mais relevantes nesse processo? Por fim, quais seriam as semelhanças e diferenças entre o Brasil e outras potências emergentes (no caso dessa pesquisa, a China)?

A seção seguinte procura sistematizar o comportamento modelador do Brasil sobre a R2P com o intuito de responder as questões acima. A última, que cuida da comparação entre os estudos de caso desta tese, será respondida no capítulo 6.

## 4.2 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.2.1 Categorização indutiva

Como ressaltado no capítulo 3, o primeiro passo da pesquisa foi identificar indutivamente (*data-driven*) prescrições feitas pelo Brasil para a R2P nos principais documentos selecionados, que tratam diretamente da norma. Vale lembrar que, no caso brasileiro, os documentos centrais analisados são os Diálogos Informais (2009-2016) e o paper que apresenta a *Responsibility while Protecting* (ver seção 3.3).

Utilizando as regras definidas no capítulo anterior<sup>141</sup>, o quadro 9 mostra exemplos de segmentos extraídos indutivamente (prescrições), e de que maneira eles foram agrupados em categorias mais gerais.

---

<sup>140</sup> Entrevista feita no dia 23 de abril de 2017 com ex-ministro das Relações Exteriores Antonio Patriota.

<sup>141</sup> Com relação às regras estabelecidas, inclusive quanto ao uso dos verbos como indicadores, remete-se o leitor à seção metodológica (3.3), especificamente a que trata da categorização indutiva.

Quadro 9 – Matriz de Ilustração de codificações indutivas (Brasil)

Segmento	Documento	Categoria	Tipo de verbo
In exercising its responsibility to protect, <b>the international community must simultaneously demonstrate</b> a responsibility while protecting.	ID, 2015	<i>RwP deve integrar a R2P</i>	Verbo modal
<b>mediation and diplomacy</b> in general have many advantages and <b>should be used more frequently</b> .	ID, 2011	<i>Priorizar meios pacíficos e diplomacia</i>	Verbo modal
<b>the use of military force should not be</b> our first, but <b>our last option</b> .	ID, 2016	<i>Usar a força apenas em última instância</i>	Verbo modal
<b>The responsibility to protect</b> the population from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity <b>is first and foremost an obligation of the State</b> .	ID, 2009	<i>Estado têm responsabilidade primária</i>	Verbo estático
<b>Brazil</b> welcomes the convening of this informal dialogue, as it <b>reinforces the pivotal role of the General Assembly</b>	ID, 2015	<i>AGNU tem papel importante</i>	Verbo estático

Fonte: elaboração própria

Uma das formas encontradas para identificar prescrições foi por meio dos verbos modais da língua inglesa. Utilizando a ferramenta de contagem de palavras, foi possível perceber que dois verbos modais se destacaram a partir de suas frequências: *should*, presente 47 vezes nos 9 documentos principais analisados; e *must*, presente 40 vezes nesses documentos. Os dois modais são utilizados normalmente para direcionar ações para Organizações Internacionais, Estados e a própria comunidade internacional (de forma ampla), no sentido de indicar a melhor forma de interpretar/aplicar a R2P.

Abaixo, utilizando uma árvore de palavras (figuras 1 e 2), são ilustradas a ocorrência desses dois verbos e a forma como eles foram utilizados.

Figura 1 - Árvore de palavras do termo *should* (Brasil)<sup>142</sup>



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Alguns exemplos da utilização recorrente do *should*:

- A Responsabilidade de proteger deve... (*the responsibility to protect/R2P should*)
- A comunidade internacional deve... (*the international community/we should*)
- A ONU deve... (*The UN should*)

<sup>142</sup> É possível perceber que a alguns termos são menos visíveis na árvore de palavras. Seja pelo tamanho ou porque as palavras foram cortadas. O objetivo do uso da árvore de palavras é reforçar as interligações. É um recurso ilustrativo. Nesse caso, o importante é ver as inúmeras conexões, sobretudo com as palavras maiores, que são as que mais vezes se conectam ao termo selecionado. Esse é o mesmo objetivo nas demais árvores.

Figura 2 - Árvore de palavras do termo *must* (Brasil)

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Exemplos mais recorrentes do uso do *must* para prescrever comportamento:

- A comunidade internacional deve... (*international community/we must*)
- Ações devem... (*actions must*)
- O uso da força deve... (*the use of force must*)

As prescrições levantadas têm, frequentemente, caráter positivo, indicam *dever ser*. Exemplos destas:

- *If force is contemplated, action must be judicious, proportionate and strictly limited to the objectives of the mandate*<sup>143</sup> (BRASIL, ID, 2015).
- *the responsibility to protect should be understood as a political call for the observance of principles and norms enshrined in the Charter of the UN, as well as in human rights and international humanitarian conventions and other instruments*<sup>144</sup> (BRASIL, ID, 2009).
- *in addressing the responsibility to protect, we should deal first and foremost with cooperation for development*<sup>145</sup> (BRASIL, ID, 2011)

Não obstante, também foram encontradas prescrições negativas (regras de ‘não-fazer’):

- *It [the use of force] should in no way aggravate tensions on the ground and cause harm to the very same innocent lives we are committed to protecting*<sup>146</sup> (BRASIL, ID, 2011)
- *When assisting States to fulfill their responsibility to protect, the international community must not permit the adoption of selective approaches or double standards*<sup>147</sup> (BRASIL, ID, 2014).
- *It [R2P] must not be interpreted as primarily aimed at the imposition of coercive measures*<sup>148</sup> (BRASIL, ID, 2016)

Na tabela 1, são introduzidas todas as categorias que foram criadas observando o procedimento indutivo. Juntamente com estas, são apresentadas as frequências nos 9 documentos centrais. Mostram-se prescrições que surgiram em mais de dois documentos (max. 9/ min. 3). Escolheu-se apresentar a frequência por documento, ao invés da frequência total, porque muitas vezes os Diálogos Informais têm um tema central, como visto no capítulo 2. Desse modo, algumas prescrições podem aparecer diversas vezes em um documento e ser inexistente em todos os demais. Nesse sentido, considerar frequência geral e desprezar essas particularidades implicaria em viés.

---

<sup>143</sup> Tradução livre: “se a força for contemplada, ações devem ser judiciosas, proporcionais e estritamente limitadas aos objetivos previstos no mandato”.

<sup>144</sup> Tradução livre: “a responsabilidade de proteger deve ser entendida como um chamamento político para a observância dos princípios e normas inseridos na Carta da ONU, assim como nas convenções internacionais humanitárias e de direitos humanos e outros instrumentos”.

<sup>145</sup> Tradução livre: ao discutir a responsabilidade de proteger, nós devemos tratar primeiro e antes de mais nada com a cooperação para o desenvolvimento”.

<sup>146</sup> Tradução livre: “[O uso da força] não deve, de forma alguma, agravar as tensões e causar danos à vidas de inocentes os quais estão empenhados em proteger”.

<sup>147</sup> Tradução livre: “Ao auxiliar os Estados a cumprirem a sua responsabilidade de proteger, a comunidade internacional não deve ser seletiva nem estabelecer padrões duplos”.

<sup>148</sup> Tradução livre: A R2P não deve ser interpretada como sendo medida que objetiva primeiramente impor medidas coercitivas”.

Tabela 1 – Prescrições mais frequentes nos documentos centrais (Brasil)

Nome	Frequência por documento (total = 9 documentos)
<b>Maior atenção à prevenção</b>	8
<b>Priorizar meios pacíficos e diplomacia</b>	7
<b>Focar em cooperação para desenvolvimento</b>	6
<b>Usar a força apenas em última instância</b>	6
<b>Evitar medidas coercitivas</b>	6
<b>A ONU deve ser o órgão central</b>	6
<b>Respeitar a Carta da ONU</b>	6
<b>RwP deve integrar a R2P</b>	5
<b>Força não deve agravar situações</b>	5
<b>AGNU tem papel importante</b>	5
<b>Precaução/prudência na aplicação</b>	5
<b>Reforçar instituições e capacidades estatais</b>	5
<b>Sequência entre os três pilares</b>	5
<b>Identificar raízes dos conflitos</b>	4
<b>Estados têm responsabilidade primária</b>	3
<b>Desenvolver <i>accountability</i></b>	3
<b>Relacionada ao DIDH e ao Direito Humanitário</b>	3
<b>Aprimorar mecanismos para a norma</b>	3
<b>Limitar aos 4 crimes</b>	3
<b>Instrumento político relacionado ao DI</b>	3
<b>R2P reforçar a soberania estatal</b>	3
<b>Evitar seletividade</b>	3

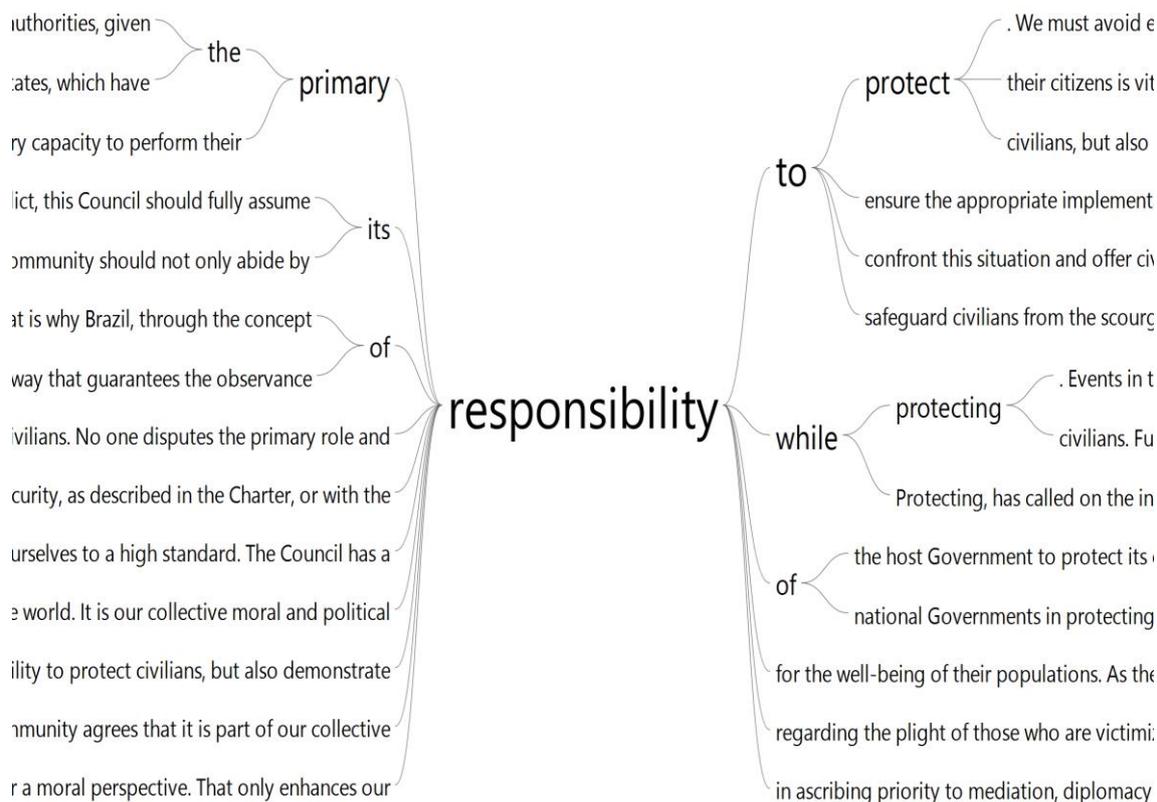
Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

De acordo com os procedimentos descritos na seção metodológica (3.3), as categorias indutivas foram criadas a partir dos documentos centrais. Posteriormente, elas foram usadas para identificar segmentos nos outros grupos de documentos avaliados em debates transversais. Verificou-se, assim, a ocorrência nesses outros posicionamentos. Em um grupo particular, o que versa sobre a proteção de civis em conflitos armados (PCAC), os posicionamentos brasileiros foram codificados apenas quando houve menção a termos relacionados à “responsabilidade de proteger”. Essa sistematização considerou o fato de ele ser um debate bastante amplo, apesar de intimamente ligado à R2P. A ideia foi buscar mapear apenas algo que possa ser assumido como uma prescrição inferida como sendo para a norma estudada.

A título de exemplo, a árvore de palavras abaixo revela como “*responsibility to/of/while protect/protecting*” foi utilizada literalmente em algumas partes das declarações no grupo de

documentos PCAC, realizados no âmbito do Conselho de Segurança da ONU<sup>149</sup>. Isso guiou as codificações nesse grupo.

Figura 3 – Árvore de palavras do termo *responsibility* (Brasil)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Segmentações correspondentes a cada uma dessas categorias indutivas são exemplificadas na próxima subseção. Aqui se buscou apenas fornecer um panorama geral dos resultados das codificações indutivas. A seguir, as categorias indutivas passam a ser associadas às categorias teóricas, onde se tornam assim subcategorias destas últimas. A partir de agora, quando se falar em **categoria**, estará referindo-se às categorias teóricas, ao passo que quando se utilizar termo **subcategoria** ou **prescrições** (também referidas como preceitos/diretrizes), trata-se de menção às categorias indutivamente estabelecidas, conforme foi apresentado nesta subseção.

<sup>149</sup> Ressalta-se que os outros grupos de documentos foram debates no âmbito do CDH referentes a resoluções que traziam no seu texto a R2P e os debates nos casos críticos da Líbia e da Síria (Ver página...).

## 4.2.2 Categorização teórica: avaliando o pluralismo

Procura-se agora associar as categorias indutivas às teóricas elaboradas dedutivamente considerando a ideia de pluralismo no âmbito da Escola Inglesa. Como visto no capítulo 3, 8 categorias teóricas foram criadas. As 5 primeiras foram deduzidas das instituições primárias e secundárias existentes na literatura. As outras 3 foram adaptadas dos conceitos de pluralismo (nesse caso, a elaboração conceitual foi ajustada considerando os achados durante a codificação indutiva). Existe ainda uma categoria metodológica chamada *miscellaneous* (diversos), estabelecida no intuito de associar subcategorias ambíguas e/ou contraditórias.

De forma complementar à apresentação das categorias/subcategorias – procedimento típico da análise qualitativa de conteúdo –, foram empregadas outras ferramentas. Destacam-se aqui a árvore de palavras (já utilizada na seção anterior), KWIC (palavras-chave em contexto – *key words in context*) e frequência de palavras.

A apresentação se dá da seguinte forma: I) uma breve retomada dos conceitos das categorias teóricas apresentadas no capítulo 3; II) exposição, em forma de tabela, das subcategorias indutivas (prescrições) atribuídas à categoria teórica em questão; III) Quando considerado relevante, citam-se trechos de segmentações em contexto, feitas durante o processo de codificação dos documentos centrais: Diálogos Informais (ID) e paper *Responsibility while Protecting* (RwP); IV) ainda, em alguns casos, a ocorrência e exemplos das prescrições nos outros grupos de documentos codificados são complementarmente utilizadas<sup>150</sup>; V) demonstram-se, quando necessário, dados adicionais retirados dos documentos utilizando outras ferramentas; por fim, VI) como triangulação, faz-se uma breve ponte entre a literatura sobre política externa, introduzidas neste capítulo, e os dados qualitativos em cada categoria. Na última parte da seção, é sumarizada uma visão geral sobre a modelagem normativa, considerando as prescrições mais frequentes.

### 4.2.2.1 Soberania

Soberania é a primeira instituição na hierarquia da Escola Inglesa. Como detalhado no capítulo anterior, autores da Escola entendem que, numa concepção pluralista de sociedade

---

<sup>150</sup> Vale reforçar que nesse caso está se referindo à proteção de civis em conflitos armados (PCAC) e os posicionamentos no Conselho de Direitos Humanos (CDH) no Conselho de Segurança (CSNU).

internacional, soberania é o componente basilar – juntamente com o princípio derivado da não-intervenção (JACKSON, 2000; BUZAN, 2004; HURRELL, 2007 entre outros). Sociedade internacional, nessa concepção, seria aquela na qual os Estados se comprometeriam a satisfazer objetivos mínimos comuns para a manutenção da ordem internacional. Esse passo seria seguido com respeito à soberania e, decorrente dela, ao princípio da não intervenção (DUNNE; WHEELER, 1996).

Por causa da sua importância, esta categoria foi hierarquizada como uma *macrocategoria*. Isso porque, além de ser central dentro da própria ideia de pluralismo, ela “contamina” – seja em maior ou menor grau – as outras categorias. Considerando essa transversalidade, isolá-la para obter uma operacionalização uniforme tornaria a análise arbitrária e pouco representativa.

De modo geral, nos 9 documentos centrais, o uso expresso da palavra “soberania” para estabelecer prescrições não é alto. Como se pode ver na tabela 2, a categoria mais recorrente aparece em 3 dos 9 documentos; a seguinte, em apenas 1. Mais do que isso, em menos da metade dos documentos essas prescrições são utilizadas (omissos = 5/9).

Tabela 2 – Prescrições associadas à categoria soberania (Brasil)

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>R2P reforça a soberania estatal</b>	3	33,33
<b>R2P não qualifica a soberania</b>	1	11,11
<b>Total (Válido)</b>	4	44,44
<b>Omissos</b>	5	55,56
<b>Total</b>	9	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Com uma frequência de 3 vezes nos 9 documentos, o Brasil afirma que a R2P deve ser compreendida como instrumento que fortalece a soberania estatal. Essa ideia de reforço é colocada em oposição a qualquer abordagem que enxergue a R2P como algo que possa servir para minar a sua concepção tradicional (BRASIL, ID, 2015)<sup>151</sup>.

<sup>151</sup> “the key aspect in this regard was raised in the SG’s report: ‘the responsibility to protect is intended to reinforce, not undermine, sovereignty’” (informal dialogue, 2015)

A mesma ideia foi já apresentada em 2009, por meio de outra prescrição. Nos Diálogos Informais daquele ano, a diplomacia brasileira observou que a R2P não poderia ser interpretada como um atributo qualificador da soberania.

Nos posicionamentos analisados no âmbito do Conselho de Segurança – tanto nos casos específicos sobre Líbia e Síria, quanto no debate geral acerca da proteção de civis – nenhuma dessas prescrições apareceram. Igualmente, elas estiveram ausentes nos posicionamentos feitos no Conselho de Direitos Humanos.

Utilizando levantamento quantitativo, é possível ver que o termo *soberania*, expressamente, só foi usado 7 vezes e em apenas 3 documentos (figura 4). O adjetivo decorrente, *soberano*, apareceu também 7 vezes, mas em 5 declarações. Isso, em um total de 22 documentos analisados.

Figura 4 – Árvore de palavras do termo *sovereignty* (Brasil)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Como visto, tanto a literatura geral sobre política externa brasileira como a específica sobre R2P apontam que soberania é um elemento muito importante para o Brasil. De modo

geral, ela, juntamente como o princípio corolário da não-intervenção, é identificada como um aspecto de continuidade da PEB (STUENKEL; TOURINHO, 2014; SPEKTOR, 2011). Esse componente identitário se revelaria especificamente forte no caso da R2P (TOURINHO, 2015; KENKEL, 2011).

Notadamente, quando se fala que R2P reforça a soberania, procura-se direcionar a norma para que ela se adeque a esse instituto. É uma preocupação pluralista. Contudo, o fato de o Brasil evitar utilizar exaustivamente o termo “soberania” de modo literal deve ser considerado. Também é interessante perceber que o termo “não-intervenção” esteve ausente em todos os 9 documentos centrais.

Os direcionamentos feitos pelo Itamaraty, retratados acima, demonstram que existe uma preocupação em evitar que a norma passe a ser interpretada como instrumento de flexibilização da ideia de soberania tradicional. Não obstante, a baixa saliência de prescrições e termos indicam que o Brasil é comedido no uso do instituto em seu engajamento face à R2P. Evidentemente, o comportamento de modelador pluralista pode ser visto de diversas outras formas além de uma declaração que cite expressamente ‘soberania’ ou ‘não-intervenção’ em diretrizes para a norma. Nesse sentido, é preciso ver o que as outras categorias podem demonstrar.

#### 4.2.2.2 *Territorialidade*

Na disposição hierárquica das instituições primárias da Escola Inglesa, a concepção de territorialidade está em segundo lugar, logo abaixo da soberania (ver capítulo 3). E confirmando a transversalidade da macrocategoria, a territorialidade está intimamente ligada àquela. No pluralismo, existe uma visão territorializada de soberania (ALLISON, 2015).

A literatura sobre política externa brasileira coloca a ideia de integridade territorial como um elemento importante. Os motivos principais, como retratado, seriam decorrentes da preocupação com ingerências externas quanto a seus recursos naturais, e a visão comum junto aos Estados do Sul (VAZ, 2011; MAIA; TAYLOR, 2015; TOURINHO, 2015). Era de se esperar que o Brasil utilizasse alguma prescrição que remetesse a essa ideia em seu comportamento modelador. Mas isso não ocorreu.

Em nenhum dos 9 documentos centrais foi estabelecido elemento prescritivo que possa ser identificado com esse instituto pluralista. Isso não quer dizer que o Brasil não tenha uma

visão tradicional de integridade territorial. A literatura mostra que há sim esse entendimento. Mas quando age como *norm-shaper*, essa ideia não aparece expressamente.

#### 4.2.2.3 *Direito Internacional Tradicional*

Tal qual exposto no capítulo anterior, no pluralismo, o direito internacional é abordado a partir de uma concepção minimalista sobre o que é exigido dos Estados. Suas obrigações são primordialmente negativas, com o intuito de demandar apenas o que é essencial para a coexistência das entidades soberanas – como a segurança coletiva, reforço do princípio da não-intervenção e respeito aos assuntos domésticos dos Estados (JACKSON, 2000).

O direito internacional embasa uma coexistência não-intrusiva interestatal, sendo o menos invasivo possível e demandando apenas o que é estritamente necessário, evitando com que Estados tenham compromissos além daquilo que podem se cumprir (BULL, 1966). A visão é particularmente estadocêntrica ao entender-se que, em regra, costume internacional não deve gerar direito, este advém apenas do que foi compactuado pelos Estados (ALLISON, 2015). Por causa desse estadocentrismo, direitos humanos internacionais devem ser subordinados aos direitos dos Estados (JACKSON, 2000).

Quatro prescrições indutivas foram associadas a esta categoria teórica. Dentre os 9 documentos centrais, em apenas 3 deles o Brasil não usa qualquer prescrição que remeta ao direito internacional numa perspectiva pluralista (omissos = 3). A tabela 3 demonstra as subcategorias identificadas.

Tabela 3 – Prescrições associadas à categoria direito internacional tradicional (Brasil)

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Respeitar a Carta da ONU</b>	6	66,67
<b>Medidas de segurança coletiva devem obedecer ao DI</b>	3	33,33
<b>R2P é instrumento político relacionado ao DI</b>	3	33,33
<b>R2P não é uma norma legal</b>	2	22,22
<b>Total (Válido)</b>	6	66,67
<b>Omissos</b>	3	33,33
<b>Total</b>	9	100,00

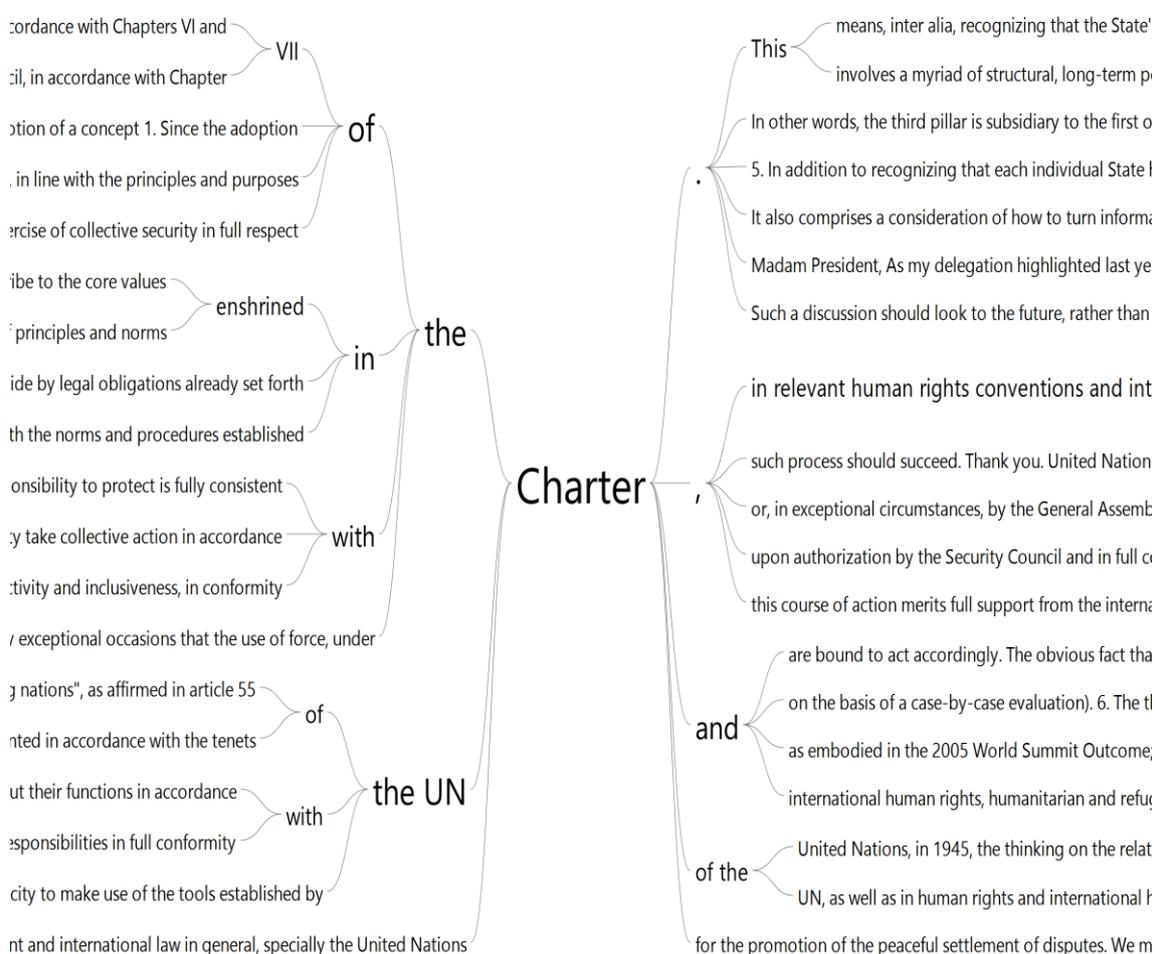
Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

### *R2P deve seguir a Carta da ONU*

A ideia de que a norma tem de se vincular à Carta da ONU é a prescrição mais frequente dentro dessa categoria. Ela aparece em 6 dos 9 documentos. O uso desse instrumento legal como diretriz para ações também incide uma vez nos debates sobre proteção de civis.

O Brasil procura, sempre que possível, referir-se à Carta quando age como modelador. Uma breve quantificação mostra o quão saliente o termo é: ele aparece 20 vezes nos 9 principais documentos analisados. Exemplos de como a Carta é utilizada como parâmetro pode ser visto na árvore de palavras abaixo (figura 5):

Figura 5 – Árvore de palavras do termo *Charter* (Brasil)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Assim, a prescrição que afirma que *R2P deve seguir a Carta* é empregada como um parâmetro restritivo para a atuação dos Estados. Qualquer ação coletiva deve estar em completa conformidade com os preceitos desse tratado institutivo, seguindo as ferramentas preestabelecidas por ele. Isso é evidente no caso da implementação, que deve ser “*fully consistent with the Charter*”<sup>152</sup>.

#### *Medidas de segurança coletiva devem seguir o DI*

A prescrição seguinte está voltada particularmente à ação. O Brasil procura empregar o direito internacional como elemento de restrição e controle das práticas dos Estados quando a R2P é usada como fundamentação. Essa diretriz incide em 3 dos 9 documentos principais.

Ainda, afirma-se também que qualquer ação coletiva necessita estar em conformidade com a Carta da ONU – nesse caso, há uma interligação direta entre esta prescrição e a anterior. O direito internacional é aí utilizado como mecanismo geral de *compliance*. Outras vezes, a diplomacia brasileira emprega-o especificamente para limitar medidas baseadas no terceiro pilar. Ressalta-se que os acordos jurídicos internacionais devem servir de parâmetros para episódios em que o uso da força seja aplicado: “The authorization for the use of force must be limited in its legal (...) elements and the scope of military action must (...) be carried out in strict conformity with international law (RwP, 2011)”<sup>153</sup>.

#### *R2P não é uma norma legal/é um instrumento político vinculado ao DI*

As duas últimas prescrições merecem ser abordadas de maneira conjunta. Elas mostram que o Brasil intenta manter a R2P com o status de norma política. Pretende-se evitar que ela passe a emergir como direito internacional costumeiro.

Assim, por meio de diretrizes, declara-se que “the responsibility to protect is not a new principle, much less a novel legal prescription<sup>154</sup>” (BRASIL, ID, 2010). O entendimento

<sup>152</sup> Tradução livre: “integralmente consistente com a Carta”.

<sup>153</sup> Tradução livre: “a autorização para o uso da força deve ser restrita aos seus limites legais e o escopo das operações militares estar em estrita conformidade com o direito internacional”.

<sup>154</sup> Tradução livre: “A responsabilidade de proteger não é um novo princípio, muito menos uma nova prescrição legal”.

adequado é o de que a norma é um instrumento político que buscar reforçar direitos preexistentes, inserido em tratados internacionais positivados: “the responsibility to protect should be understood as a political call for the observance of principles and norms enshrined in the Charter of the UN, as well as in human rights and international humanitarian conventions and other instruments”<sup>155</sup> (BRASIL, ID, 2011).

Esse modo de usar do direito internacional transpõe a visão grociana da diplomacia brasileira (LAFER, 2004). Mostra-se o seu emprego a partir de uma visão pluralista. O Brasil usa o direito dos Estados como mecanismo de controle de ações e como instrumento que limita a interpretação da R2P. De modo adicional, apresenta-se uma visão legalista formal. O direito internacional é apenas aquele que decorre do que os Estados concordam explicitamente e positivaram em tratados internacionais, sendo a Carta da ONU o acordo legal estruturante da sociedade interestatal vigente.

#### *4.2.2.4 Diplomacia e multilateralismo interestatal*

A diplomacia é considerada uma forma de entendimento interestatal pouco nocivo à soberania. Ela é também uma instituição primária (ver capítulo 3), a qual está associada ao multilateralismo (instituição secundária), centrado em organismos intergovernamentais e em grandes fóruns, como a Assembleia Geral da ONU (BUZAN, 2004). Organizações Internacionais são vistas como órgãos auxiliares, exercem sobretudo um papel funcional (JACKSON, 2000).

No caso do Brasil esta categoria teórica foi uma das mais salientes – algo esperado considerando sua política externa centrada no apreço a solução pacífica de conflitos e ao multilateralismo. Foram 6 subcategorias associadas, e em todos os documentos principais, ao menos uma delas esteve presente (omissões = 0, tabela 4).

---

<sup>155</sup> Tradução livre: “a responsabilidade de proteger deve ser entendida como um chamamento político para se observar os princípios e normas que compõem a Carta da ONU, assim como as convenções internacionais de direitos humanos e de direito humanitário e demais instrumentos”.

Tabela 4 – Prescrições associadas à categoria Diplomacia e multilateralismo interestatal (Brasil)

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Priorizar meios pacíficos e diplomacia</b>	7	77,78
<b>A ONU deve ser o órgão central</b>	6	66,67
<b>AGNU tem papel relevante</b>	5	55,56
<b>Organizações Regionais podem auxiliar</b>	2	22,22
<b>Obter consenso amplo</b>	2	22,22
<b>Assistência tem caráter complementar</b>	1	11,11
<b>Total (Válido)</b>	9	100,00
<b>Omissos</b>	0	0,00
<b>Total</b>	9	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

#### *Priorizar meios pacíficos e diplomacia*

Nesta categoria, a prescrição mais saliente utilizada pelo Brasil é a que enfatiza a necessidade de trazer diplomacia e a solução pacífica de controvérsias para o centro da estrutura da R2P. Ela apareceu 7 vezes dentre os 9 documentos centrais.

Ao aplicar os conceitos da R2P, o Brasil entende que a Comunidade Internacional deve centrar suas ações em aspectos como “pursuit of peace through diplomacy, dialogue, mediation, negotiation and prevention”<sup>156</sup> (BRASIL, ID, 2012), ou mais incisivamente em “to pursue and rigorously exhaust all peaceful means available”<sup>157</sup> (BRASIL, ID, 2015).

Essa mesma ideia prescritiva surge também tanto nos debates sobre proteção de civis em conflitos armados, como nos posicionamentos brasileiros para o caso da Síria, no âmbito do CSNU – 2 vezes em cada um deles.

Considerando o que foi abordado na seção anterior, não é surpresa que dentro da categoria que versa sobre multilateralismo interestatal, a prescrição mais recorrente tenha sido esta. A combinação entre solução pacífica de controvérsias e decisões democratizantes em fóruns multilaterais é um aspecto de destaque na diplomacia brasileira.

<sup>156</sup> Tradução livre: “a busca da paz por diplomacia, diálogo, mediação, negociação e prevenção”.

<sup>157</sup> Tradução livre: “perseguir e rigorosamente exaurir todos os meios pacíficos disponíveis”.

*A ONU deve ser o órgão central e Organizações Regionais podem auxiliar*

Para a diplomacia brasileira, a R2P deve ser centrada na estrutura da ONU; principalmente no que toca à aplicação, a qual precisa ocorrer seguindo o *framework* da organização. A ideia prescritiva que estabelece essa noção incide em 6 dos 9 documentos principais.

A visão de que a ONU é fundamental tem a ver com certas questões. Primeiro, a compreensão de que se trata do espaço com maior legitimidade para implementar a norma: “at the multilateral level, the United Nations should be at the forefront of these efforts”<sup>158</sup> (BRASIL, ID, 2013). Depois, porque partilha-se do pensamento de que qualquer atuação legítima deve seguir os mecanismos institucionalizados nela, “[t]he Organization has already at its disposal tools that can be used to pursue the goals and purposes”<sup>159</sup> (BRASI, ID, 2010).

Adicionalmente, assume-se que a solução pacífica de controvérsias – que é entendida como a melhor forma de lidar com crises humanitárias – é exercida de maneira mais eficiente no âmbito da organização. Assim, “the UN should play a pivotal role in providing cooperation under Pillar II”<sup>160</sup> (BRASIL, ID, 2014).

O papel positivo da ONU é reforçado quando o Brasil trata das organizações regionais. Entende-se que elas devem exercer função auxiliar. Essa prescrição aparece em 2 dos 9 documentos centrais. As instituições regionais não substituem o papel central das Nações Unidas, mas complementam-na, principalmente em operações em contextos locais: “Brazil welcomes the Secretary-General's call for the improvement of communication and of cooperation between the UN and regional and sub-regional partners”<sup>161</sup> (BRASIL, ID, 2011).

Esse papel das organizações regionais é enfatizado também no CDH e no CSNU, quando se discutiu crises no mundo árabe. Nesse caso, ressaltando a importância de instituições específicas: “We [Brazilians] encourage the League of Arab States to continue to play a constructive role through its diplomatic efforts”<sup>162</sup> (ONU, S/PV. 6498, 2011).

---

<sup>158</sup> Tradução livre: “No nível multilateral, as Nações Unidas devem situar-se à frente nos esforços”.

<sup>159</sup> Tradução livre: “a Organização tem a sua disposição ferramentas que podem ser utilizadas para perseguir os objetivos e propósitos”.

<sup>160</sup> Tradução livre: “a ONU deve exercer papel central quando se providenciar cooperação centrada no Pilar II”.

<sup>161</sup> Tradução livre: “o Brasil saluta a iniciativa do Secretário Geral para aprimorar comunicações e cooperação entre a ONU e os órgãos regionais e sub-regionais”.

<sup>162</sup> Tradução livre: “Nós [brasileiros] encorajamos a Liga Árabe a continuar exercendo papel construtivo por meio de esforços diplomáticos”.

*A AGNU tem papel importante*

Dentro da estrutura da ONU, o Brasil procura fazer com que a Assembleia Geral seja o órgão principal no processo de aprimoramento da R2P. Em 5 dos 9 documentos centrais analisados, o Brasil usa a prescrição declarativa para se referir à R2P. Se o Conselho de Segurança (como será visto adiante) pode ser considerado o órgão fundamental para aplicação da R2P, a Assembleia é colocada como sendo “the most appropriate forum to continue to discuss matters pertaining to the emerging concept” (BRASIL, ID, 2010).

Especificamente, a diplomacia brasileira procura fazer com que o órgão seja o ambiente legítimo para debater a processo de implementação da norma. A justificativa para isso centra-se no entendimento de que ela é “the chief deliberative, policymaking and representative organ of the United Nations” (BRASIL, ID, 2009).

Na verdade, durante os debates informais em 2016, foi possível verificar o grau de importância dado pela diplomacia brasileira à AGNU quando Antonio Patriota – então embaixador do Brasil na ONU – lamentou a baixa institucionalização dos IDs, os quais acontecem na esfera do órgão:

It is regrettable, for instance, that the informal nature of this meeting does not allow for proper records of this very debate to be kept for future reference - something crucial not only for the sake of transparency, but also to better understand each others' concerns and identify common ground. The 3-minute limitation for statements does not allow delegations and civil society to fully articulate their ideas on an issue of unquestionable importance and that, as acknowledged by the Secretary-General, still coexists with outstanding conceptual questions<sup>163</sup> (BRASIL, ID, 2016)

A cautela do Brasil em relação a aspectos da R2P é evidente. A AGNU é o órgão que retrata a política brasileira de democratização das relações interestatais. Ela proporciona voz aos Estados em desenvolvimento, o que é um componente importante da autoimagem do país.

*Obter consenso amplo + Assistência tem caráter complementar*

---

<sup>163</sup> Tradução livre: “É lamentável, por exemplo, que a natureza informal desta reunião não permita que os registros adequados desse debate sejam mantidos para referência futura - algo crucial não só por uma questão de transparência, mas também para entender melhor as preocupações dos outros e identificar um terreno comum. A limitação de 3 minutos para declarações não permite que as delegações e a sociedade civil articulem plenamente suas idéias sobre uma questão de importância inquestionável e que, como reconhecido pelo Secretário-Geral, ainda coexiste com questões conceituais pendentes”.

As duas últimas diretrizes associadas a essa categoria possuem ocorrência mais baixa. A primeira delas enfatiza a necessidade de se alcançar consenso amplo para aspectos como interpretação e aplicação da R2P, antes de aplicar a norma, principalmente com medidas mais intrusivas. Essa subcategoria aparece em apenas 2 dos 9 documentos principais.

Já a segunda, que surge apenas uma vez, traz a concepção de que o suporte internacional deve ser apenas complementar. Ele deve ser utilizado como apoio ao Estado, o qual é o responsável primário para satisfazer a R2P<sup>164</sup>. É um preceito pluralista porquanto, implicitamente, ele reforça a soberania, reafirmando a centralidade do governo estatal para lidar com seus problemas internos: “With regard to the second pillar, it is complementary to the first one, that is a means to assist the efforts of the State to fulfill an obligation that is primarily its own”<sup>165</sup> (BRASIL, ID, 2009).

Ao considerar a literatura, é possível verificar que as prescrições atribuídas à presente categoria nada mais são do que o uso articulado de visões gerais da política externa do país. Tem-se aqui a tradição diplomática brasileira voltada ao pacifismo (CERVO, 2010; LAFER, 2004) – traduzindo-se no uso do *soft power* como elemento de projeção política (AMORIM, 2010) –; a ideia de que a ONU deve ser o órgão estruturante da governança global (BOSCO; STUENKEL, 2015; FONSECA, 2011) e a necessidade de democratização das relações interestatais com a inclusão da periferia nos processos decisórios dessa governança (CHIN; DIAZ, 2016).

#### 4.2.2.5 Gerenciamento das Grandes Potências

Em decorrência das capacidades materiais superiores, as grandes potências devem assumir maiores responsabilidades para preservar a ordem, resolvendo seus conflitos, sempre que possível, por meio de consenso mútuo (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p. 243). São os principais responsáveis pela paz e segurança internacionais, sendo os únicos que podem determinar o uso da força nessa seara. Como visto no capítulo 3, o Conselho de Segurança da ONU é o maior símbolo desse concerto (BUZAN, 2004). O gerenciamento das grandes potências é uma instituição primária de caráter pluralista da Escola Inglesa.

<sup>164</sup> Ver também a categoria teórica ‘Estado como ator central’.

<sup>165</sup> Tradução livre: “No que diz respeito ao segundo pilar, ele é complementar ao primeiro, que é um meio para auxiliar os esforços do Estado para cumprir uma obrigação que é principalmente deles próprios”.

Tabela 5 – Prescrições associadas à categoria Gerenciamento das Grandes Potências

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Obter resolução do CSNU</b>	2	22,22
<b>Total (Válido)</b>	2	22,22
<b>Omissos</b>	7	77,78
<b>Total</b>	9	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

No que diz respeito à presente categoria, a tabela 5 mostra que apenas uma prescrição foi associada a ela durante o processo de codificação. Trata-se da diretriz que ressalta a necessidade de autorização explícita do CSNU para aplicar a norma. Ela tem baixa saliência, incidindo em apenas 2 dos 9 documentos centrais.

Não obstante, a importância do Conselho não pode ser avaliada exclusivamente aqui. Existem prescrições inseridas em outras categorias que mostram isso. Já foi citado, por exemplo, que a diplomacia brasileira atrela a aplicação da norma ao que é previsto pelo direito internacional – sobretudo no caso de medidas coercitivas, as quais precisam seguir o arcabouço legal previsto na Carta da ONU<sup>166</sup>. Mais adiante vai ser possível ver igualmente que o CSNU tem papel fundamental no caso da aplicação da R2P (categoria: escopo normativo limitado).

O Conselho é visto pelo Itamaraty como devendo ser o órgão de segurança coletiva central na política internacional. Tanto é que uma diretriz de continuidade da política externa brasileira, como já ressaltado, é a busca por figurar como membro permanente nesse arranjo (assim como se buscou na extinta Liga das Nações) (FONSECA Jr, 2011).

#### 4.2.2.6 *Estado como ator central*

Normalmente – considerando concepções pluralistas –, enquanto se focam em soberania, está também implícita ou explicitamente assumindo-se que Estados são atores centrais da política internacional – ou que eles devem ser, se se considera autores com um viés normativo (JACSKON, 2000). Nesse sentido, entende-se que é importante mapear como/se o Brasil apresenta prescrições que remetem diretamente a essa ideia<sup>167</sup>.

<sup>166</sup> Ver categoria ‘direito internacional tradicional’.

<sup>167</sup> Esta e as demais categorias apresentadas não são mais derivadas diretamente das instituições da sociedade internacional, mas do conceito e características do pluralismo na teoria da Escola Inglesa (ver capítulo 2).

Tabela 6 – Prescrições associadas à categoria Estado como ator central (Brasil)

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Reforçar instituições e capacidades estatais</b>	5	55,56
<b>Estados têm responsabilidade primária</b>	3	33,33
<b>Total (Válido)</b>	7	77,78
<b>Omissos</b>	2	22,22
<b>Total</b>	9	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

A tabela 6 mostra que duas prescrições foram empregadas com o intuito de direcionar a R2P para se adequar à concepção de que os Estados são os principais responsáveis para satisfazer a norma. Essa ideia aparece de maneira saliente como diretrizes, já que está ausente em apenas 2 dos 9 documentos principais (omissos = 2). A partir de uma visão pluralista, é importante destacar que ela coaduna com o posicionamento de que a norma deve ser vista como um instituto que reforça a soberania estatal – advogado pela diplomacia brasileira (ver categoria: soberania).

#### *Reforçar instituições e capacidades dos Estados*

A subcategoria mais recorrente aqui é a que prega que a R2P deve estar voltada a reforçar as capacidades e instituições dos Estados que passam por crises. Assim, o Brasil afirma que elementos da norma devem ser pensados no sentido de “to equip States to exercise their responsibilities”<sup>168</sup> (BRASIL, ID, 2014).

Há, nessa prescrição, um duplo reforço à soberania dos Estados, pois ao passo que se visa melhorar as capacidades dos governos estatais para gerir crises, evita-se também fazer com que a ingerência militar externa seja colocada como última opção: “it [R2P] must not be interpreted as primarily aimed at the imposition of coercive measures - but rather as an enabler

<sup>168</sup> Tradução livre: “equipar os Estados para que eles possam exercer suas responsabilidades”.

to assist States in developing the capacity to protect their populations and in building safer societies”<sup>169</sup> (BRASIL, ID, 2016).

*Estados têm responsabilidade primária*

A centralidade estatal é ainda mais evidente quando se prescreve que a responsabilidade primária é dos Estados. Trata-se de uma concepção já inserida no SOD, mas o modo incisivo como o Brasil a emprega aponta para um comportamento modelador que visa evitar qualquer interpretação flexível para esse preceito: “The responsibility to protect (...) is *first and foremost* an obligation of the State”<sup>170</sup> (BRASIL, ID, 2009, grifo nosso), “[n]o one disputes the primary role and responsibility of national Governments in protecting their own civilians”<sup>171</sup> (BRASIL, PCAC, 2009).

Esse preceito aparece em menos da metade dos documentos principais (3 de 9). No entanto, ele é reforçado nos grupos de documentos complementares. Incide 3 dos 7 posicionamentos feitos nos debates sobre a proteção de civis em conflitos armados, assim como também aparece nos debates sobre os casos críticos investigados, tanto no CDH como CSNU (uma vez em cada fórum).

Quando lida juntamente com a prescrição anterior, percebe-se que há uma complementação. Dentro da R2P, o Brasil advoga que se deve incorporar a noção de que é necessário ajudar governos a “to build the necessary capacity to perform their primary responsibility to protect their citizens”<sup>172</sup> (BRASIL, PCAC, 2012/jun).

A ideia de centralidade dos Estados condiz com a visão do Itamaraty de que direitos humanos são primeiramente responsabilidade dos governos. Mesmo havendo uma identidade externa voltada para promover esses direitos, quando há uma disputa entre esta promoção e a soberania, posiciona-se normalmente em favor da última (ver 4.1.1).

---

<sup>169</sup> Tradução livre: “Ela não pode ser interpretada como objetivando primeiramente medidas coercitivas – mas como uma facilitadora para assistir os Estados no desenvolvimento de capacidades para proteger suas populações e construir sociedades mais seguras”.

<sup>170</sup> Tradução livre: “A responsabilidade de proteger é primeramente e antes de tudo uma obrigação do próprio Estado”.

<sup>171</sup> Tradução livre: “ninguém contesta a ideia de que o ator primário e responsável principal na proteção de civis é o próprio governo”

<sup>172</sup> Tradução livre: “construir as capacidades necessárias para realizar sua responsabilidade primária na proteção de civis”.

#### 4.2.2.7 *Respeito à diversidade*

O pluralismo da Escola Inglesa refere-se a uma ideia de sociedade de organizações políticas soberanas com valores diversos (JACSKON, 2000). Em uma ordem interestatal pluralista, descarta-se qualquer ideia de superioridade de valores de uma cultura sobre outra (HURRELL, 2007). Desse modo, esta categoria teórica visa agrupar prescrições que destacam a necessidade de respeito a essas idiossincrasias dos Estados.

Dentre as subcategorias indutivas, duas delas foram associadas aqui. Ambas com uma baixa saliência nos documentos centrais, surgindo em apenas 2 dos 9, como é possível verificar na tabela 7:

Tabela 7 – Prescrições associadas à categoria Respeito à diversidade (Brasil)

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Respeitar diferenças dos Estados</b>	2	22,22
<b>Evitar mudança de regime</b>	2	22,22
<b>Total (Válido)</b>	3	33,33
<b>Omissos</b>	6	66,67
<b>Total</b>	9	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

#### *Respeitar diferenças dos Estados*

A primeira subcategoria prescreve o respeito às diferenças dos Estados. De acordo com a oficialidade brasileira, a variação de valores entre os países “neither authorizes nor recommends Manichean views that will lead us nowhere”<sup>173</sup> (BRASIL, ID, 2009). Essa mesma ideia também foi utilizada ao debater sobre o caso sírio, no Conselho de Direitos Humanos.

<sup>173</sup> Tradução livre: “não autoriza nem recomenda visões maniqueístas, as quais não nos levam a lugar nenhum”.

### *Evitar ações visando mudança de regime*

O entendimento de que se deve respeitar as diferenças (pluralismo) dos Estados – especificamente no tocante a suas instituições políticas – surge quando o Brasil emprega uma prescrição negativa que visa retirar qualquer possibilidade de a R2P ser usada para legitimar ações para mudança de regimes. Procura-se com isso, principalmente, evitar esse direcionamento em casos de uso da força. Afirma-se que “It [R2P] must not be used as a pretext for regime change or meddling in domestic politics”<sup>174</sup> (BRASIL, ID, 2011).

O respeito à diversidade dos Estados é uma concepção pluralista presente na literatura (ver subseção 4.1.1). Isso é bastante evidente quando o Brasil se opõe à ideia de imposição de valores liberais (TOURINHO, 2014). Aqui é possível ver nitidamente essa preocupação em seu comportamento como *norm-shaper*. Contudo, é uma ideia usada timidamente. Talvez isso ocorra porque ao se cumprir outras prescrições, entenda-se que já é possível salvaguardá-la.

#### *4.2.2.8 Escopo normativo limitado*

O pluralismo, caracterizado pela menor intrusão dos Estados sobre os demais, é um consenso sobre regras mínimas pelas quais uma sociedade internacional é organizada (HURRELL, 2007). Existe uma certa concordância sobre alguns aspectos da ordem internacional interestatal, mas esse é um consenso frágil, e qualquer tentativa que queira forçar alguma ideia de progresso em certa direção é entendida como uma atitude perigosa para a ordem (WILLIAMS, 2015, p. 105). A evolução das normas internacionais deve ser cautelosa, respeitando os limites estabelecidos pela soberania. Esta categoria procura associar prescrições que demonstrem a intenção do Brasil de restringir o escopo da R2P.

Nessa parte, o caráter *norm-shaper* da diplomacia brasileira revela-se de modo mais saliente. Dentre as prescrições indutivas encontradas no processo *data-driven*, 13 delas foram associadas a um engajamento restritivo, 6 apareceram em mais da metade dos documentos.

---

<sup>174</sup> Tradução livre: “ela não deve ser usada como um pretexto para mudança de regime nem para intromissões nas políticas domésticas”.

Algumas dessas prescrições possuem conexão direta com categorias já abordadas, fortalecendo-as<sup>175</sup>.

Tabela 8– Prescrições associadas à categoria Escopo Normativo Limitado

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Evitar medidas coercitivas</b>	6	66,67
<b>Usar a força apenas em última instância</b>	6	66,67
<b>Sequência entre os três pilares</b>	5	55,56
<b>Força não deve agravar situações</b>	5	55,56
<b>Precaução/prudência na aplicação</b>	5	55,56
<b>RwP deve integrar a R2P</b>	5	55,56
<b>Limitar aos 4 crimes</b>	3	33,33
<b>Aprimorar mecanismos da norma</b>	3	33,33
<b>Desenvolver <i>accountability</i></b>	3	33,33
<b>Interpretar resoluções estritamente</b>	2	22,22
<b>Observar contexto</b>	2	22,22
<b>Separar prevenção de resposta</b>	1	11,11
<b>Total (Válido)</b>	9	100,00
<b>Omissos</b>	0	0,00
<b>Total</b>	9	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

#### *Evitar medias coercitivas + Uso da força em última instância*

Dois prescrições utilizadas para limitar o escopo da norma estão intimamente relacionadas. Uma mais genérica, a qual procura enfraquecer a coerção enquanto componente da R2P; e outra mais específica, que intenta fortalecer o entendimento de que a força é um mecanismo excepcional.

<sup>175</sup> Para resolver este conflito, seguiu-se as descrições das categorias e, quando necessário, estabeleceram-se regras de decisão, observando as diretrizes da metodologia de Análise qualitativa de conteúdo.

Dada a saliência dessas prescrições, já é possível inferir o quão importante elas são para o comportamento modelador do Brasil. Ambas incidem em 6 dos 9 documentos centrais, sendo elas as mais frequentes associadas a esta categoria conceitual.

A primeira aparece textualmente tanto de forma direta: “[f]or R2P to overcome criticism and controversy, it must be made clear that it does not lie in the exceptional and sporadic imposition of coercive measures”<sup>176</sup> (BRASIL, ID, 2014), como em uma linguagem mais indireta: “We must avoid the tendency to hasten towards extreme measures”<sup>177</sup> (BRASIL, ID, 2012). Essa visão ampla também foi utilizada nos debates sobre proteção de civis em conflitos armados e no CDH e CSNU. Neste último caso, foi aplicada para ressaltar a oposição a ações militares para a situação na Síria.

Quanto à prescrição que trata especificamente do uso da força, buscando fazer com que ela seja a última opção a ser considerada ao aplicar a R2P, o Brasil é ainda mais incisivo: “In other words, the third pillar is subsidiary to the first one and a *truly exceptional course of action*, or a measure of last resort”<sup>178</sup> (BRASIL, ID, 2009, grifo nosso); “the use of force should not be our first, but *our last option*”<sup>179</sup> (BRASIL, ID, 2015, grifo nosso).

Da mesma forma, essa diretriz incide expressamente nos debates sobre proteção de civis: “In our view, resort to military action *should always be an exceptional measure*” (BRASIL, PCAC, 2013/nov, grifo nosso)<sup>180</sup>.

A visão conjunta dessas duas prescrições é empregada na RWP, quando ponderou-se que “it is necessary to clearly differentiate between military and non-military coercion, with a view to avoiding the precipitous use of force”<sup>181</sup> (RWP, 2011).

Essas subcategorias atestam o fato de que restringir o uso da força é uma das principais preocupações da diplomacia brasileira em seu engajamento. Uma quantificação simples ajuda a ter melhor compreensão disso. A combinação *use of force* incidiu 20 vezes nos Diálogos Informais apenas após a intervenção na Líbia (2011), só em 2014 o Brasil não utilizou

---

<sup>176</sup> Tradução livre: “para que a R2P supere as críticas e as controvérsias deve-se deixar claro que ela não está focada na esporádica imposição de medidas coercitivas”.

<sup>177</sup> Tradução livre: “nós temos de evitar a tendência de apressar-se em direção ao uso de medidas coercitivas”.

<sup>178</sup> Tradução livre: “em outras palavras, o terceiro pilar é subsidiário ao primeiro e uma medida verdadeiramente excepcional e de última instância”.

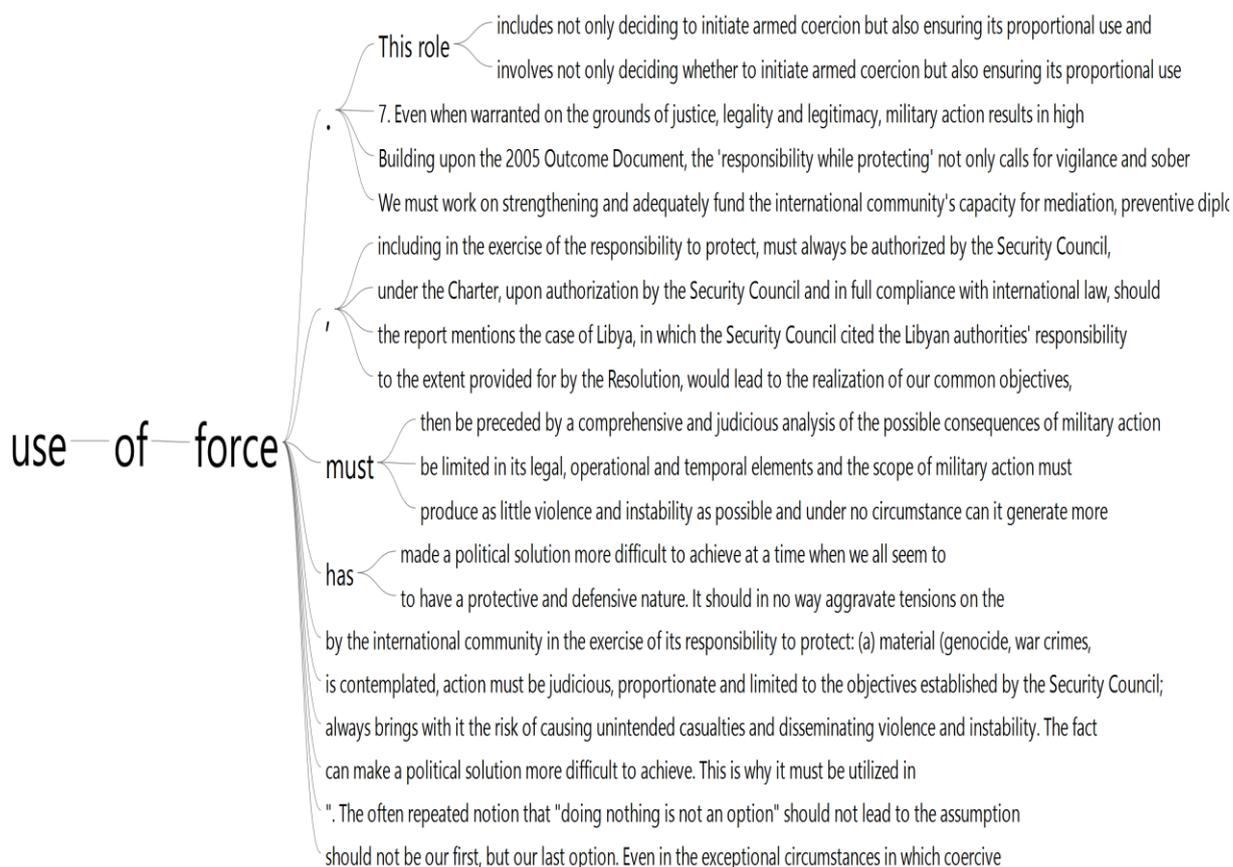
<sup>179</sup> Tradução: “o uso da força não deve ser nossa primeira, mas nossa última opção”.

<sup>180</sup> Tradução livre: “em nosso entendimento, o uso de ações militares deve ser sempre uma medida excepcional”

<sup>181</sup> Tradução livre: “é necessário diferenciar claramente medidas coercitivas militares e não-militares, com o objetivo de evitar o uso precipitado da força”.

expressamente o termo (contudo, é possível ver essa preocupação também nessa declaração, quando se fala sobre “imposition of coercive measures”<sup>182</sup> (BRASI, ID, 2014)). A figura 6 apresenta o uso dessa combinação nos documentos centrais:

Figura 6 – Árvore de palavras da combinação use + of + force (Brasil)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

As interligações mostram como o Brasil procura limitar esse mecanismo atribuindo diversos elementos condicionais para sua utilização: a) proporcionalidade (*must be proportional*); autorização (*right authorization*); prudência na aplicação (*prudential*); não piorar as questões (*make things worst*); última instância (*last option*).

<sup>182</sup> Tradução livre: “imposição de medidas coercitivas”.

### *Sequência entre os três pilares*

Uma das prescrições mais objetivas empregada pelos representantes brasileiros é a que preceitua a hierarquia entre os três pilares. Ela surge em mais da metade dos documentos centrais 5 de 9, conforme a tabela 8. Neles, fala-se de sequência subordinada cronológica/lógica: “The concept of responsibility to protect has been structured in three different pillars, and Brazil supports the *political subordination and chronological sequence* that exist among them<sup>183</sup>” (BRASIL, ID, 2011, grifo nosso); “Sequencing between the three pillars of R2P should be logical”<sup>184</sup> (BRASIL, ID, 2012).

Os pilares foram sistematizados pelo Secretário Geral em 2009, o qual, no entanto, foi direto ao afirmar que não havia hierarquia entre eles (ver capítulo 2). O Brasil contesta essa ideia, e age como modelador para mudá-la<sup>185</sup>. Inclusive, como visto na revisão da literatura, a hierarquia entre os pilares foi uma das maiores críticas feitas por potências ocidentais à RWP.

### *O uso da força não deve agravar situações + prudência/precaução ao aplicar a norma*

Dois prescrições são diretamente relacionadas e podem ser abordadas de modo conjunto: a que afirma que i) o uso da força não deve piorar a situação e a que pede ii) prudência e precaução quando se aplica a norma. Ambas estão presentes em 5 dos 9 documentos principais. São, principalmente, medidas para serem ponderadas quando a intervenção militar entrar em pauta.

Além do entendimento de que o uso da força deve ser uma medida de última instância, advoga-se que é necessário avaliar se esse procedimento vai trazer mais ganhos positivos do que negativos. Nas palavras do Brasil, “situations should be not making matters worse”<sup>186</sup> (BRASIL, ID, 2014). Caso a avaliação seja a de que a melhor medida deve ser realmente a

---

<sup>183</sup> Tradução livre: “O conceito de responsabilidade de proteger foi estruturado em três pilares diferentes, e o Brasil apoia a subordinação política e a sequência cronológica que existe entre eles”.

<sup>184</sup> Tradução livre: “a sequência entre os três pilares deve ser lógica”.

<sup>185</sup> Na entrevista feita para esta pesquisa, o embaixador Patriota reafirmou que, no seu entendimento, é a sequência é um procedimento lógico. Usou para ilustrar o exemplo do procedimento médico: não é prudente aplicar de início um remédio mais forte (antibiótico) antes de ter certeza da impossibilidade de proceder com tratamentos menos invasivos.

<sup>186</sup> Tradução livre: “situações não devem agravar os problemas”.

intervenção armada, “implementation must be judiciously carried out so as not to harm those whose very protection is being invoked”<sup>187</sup> (BRASIL, ID, 2016).

A segunda prescrição ressalta o papel da precaução e proporcionalidade em casos de intervenção armada: “[a]ction must be judicious, proportionate and strictly limited to the objectives of the mandate”<sup>188</sup> (BRASIL, ID, 2012). Uma visão prescritiva que aparece igualmente nos debates sobre proteção de civis em conflitos armados (2 vezes): “[f]orce must be used carefully, with due regard for the principle of proportionality”<sup>189</sup> (BRASIL, PCAC, 2011/mai). Esses preceitos são, do mesmo modo, empregados nos debates analisados no CSNU e no CDH para os casos específicos.

### *RwP deve integrar a R2P*

Como visto na revisão da literatura, um dos momentos que mais marcaram o engajamento modelador do Brasil, no tocante à R2P, foi quando representantes diplomáticos promoveram o *paper* “Responsabilidade ao Proteger”. Como prescrição, ela incidu em 5 dos 9 documentos.

Proporcionalmente falando, trata-se da diretriz com maior frequência existente nesta categoria. Excluindo-se os posicionamentos que surgiram antes do *paper* (2009, 2010 e 2011<sup>190</sup>), assim como o próprio documento, verifica-se que apenas em 2014 não foi utilizada a ideia prescritiva de que a RwP deveria ser parte integrante da R2P.

O Brasil afirma que é necessário “[to] consider ways of integrating a RwP dimension into R2P”<sup>191</sup> (BRASIL, ID, 2012). Advoga-se que a RwP é um componente complementar para aplicação da norma: “The concept of ‘responsibility while protecting’ fills the gap regarding the implementation of R2P”<sup>192</sup> (BRASIL, ID, 2015).

A mesma ideia surge em todos os posicionamentos feitos pelo Brasil nos debates sobre proteção de civis em conflitos armados. De certa forma, isso é uma evidência clara de que o

---

<sup>187</sup> Tradução livre: implementação deve ser judiciosamente seguida para que não prejudique aqueles os quais ela tem o objetivo de proteger”.

<sup>188</sup> Tradução livre: “ações devem ser judiciosas, proporcionais e estritamente limitada aos objetivos do mandato”.

<sup>189</sup> Tradução livre: “a força deve ser usada de maneira cuidadosa, com o devido respeito ao princípio da proporcionalidade”.

<sup>190</sup> Os Diálogos Informais ocorrem em julho e a RwP foi lançada apenas em novembro.

<sup>191</sup> Tradução livre: “considerar meios de integrar a RwP na R2P”.

<sup>192</sup> Tradução livre: “o conceito da ‘responsabilidade ao proteger’ preenche as lacunas no que diz respeito à implementação da R2P”.

Itamaraty utiliza este fórum como palco adequado para agir na modelagem da R2P. Depois de lançar a ideia, o Brasil tenta fazer com que ela se mantenha viva.

#### *Limitar aos 4 crimes*

Sobre o alcance da norma, estritamente falando, o Brasil procura reforçar a noção trazida pelo SOD de que ela deve ser empregada apenas nos quatro crimes previstos. É uma medida de contenção que visa frear qualquer interpretação expansiva.

A tabela 8 revela que a referida prescrição tem uma frequência baixa, aparece em apenas 1/3 dos documentos principais (3 de 9). Esse pouco uso pode ser entendido justamente pelo fato de ela já ter sido trazida no SOD, e o Brasil a utiliza apenas como medida de contenção preventiva.

Mesmo não tendo uso expressivo, a forma como se utiliza não deixa dúvidas quanto ao seu emprego prescritivo: “the political boundaries [the four crimes] of the responsibility to protect were clearly set by our Heads of State and Government in 2005 and we are not mandated to alter them in one way or another”<sup>193</sup> (BRASIL, ID, 2009). O caráter modelador dessa diretriz é evidente quando se procura conter interpretações extensivas da norma: “attempts to expand the responsibility to protect to cover other calamities, such as HIV/AIDS, climate change or the response to natural disasters would undermine the 2005 consensus and stretch the concept beyond recognition or operational utility”<sup>194</sup> (BRASIL, ID, 2009).

#### *Outras prescrições limitativas*

As demais subcategorias revelam de modo geral, uma preocupação do Brasil na criação de componentes de controle, como quando se argumenta para a necessidade de aprimorar os mecanismos de aplicação da norma e desenvolver instrumentos de *accountability*, ou

---

<sup>193</sup> Tradução livre: “as fronteiras políticas [os quatro crimes] da responsabilidade de proteger foram claramente estabelecidas pelos nossos Chefes de Estado e de Governo em 2005 e não existe autorização para alterá-las de um jeito ou de outra”.

<sup>194</sup> Tradução livre: “as tentativas de expandir a responsabilidade de proteger para cobrir outras catástrofes, como HIV / AIDS, mudanças climáticas ou a resposta a desastres naturais, prejudicariam o consenso de 2005 e esticariam o conceito para além do que foi reconhecimento ou da utilidade operacional”.

prescrições mais específicas: interpretar resoluções do CSNU estritamente e observar o contexto local ao aplicar a norma.

No que diz respeito especificamente à *accountability*, o uso direto do termo ilustra o quão importante ela é para diplomacia brasileira – sobretudo após o desfecho na Líbia. A árvore de palavras abaixo (figura 7) exemplifica isso:

Figura 7 – Árvore de palavras do termo *accountability* (Brasil)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

De maneira geral, essa categoria demonstra que há uma grande preocupação do Brasil no tocante à elaboração de mecanismos que possam controlar e restringir a aplicação da R2P. Mesmo que seja esse um engajamento difuso e pouco sistemático, existe uma atitude pluralista porquanto se busca limitar a norma, com o intuito de que ela cause o menor dano possível à soberania estatal.

#### 4.2.2.9 *Miscellaneous*

Algumas prescrições foram atribuídas à categoria *miscellaneous* (diversos), observando recomendações gerais na análise qualitativa de conteúdo (ver capítulo 2). Isso significa que houve dificuldades em assumi-las como pluralistas por serem ambíguas ou terem caráter evidentemente solidaristas.

No caso brasileiro, a lista abaixo mostra que, não obstante haver uma atitude que procura direcionar a R2P para visões mais pluralistas, existem prescrições empregadas as quais não se adequam a esse comportamento. Algumas delas possuem frequência expressiva, demandando, assim, maior atenção desta pesquisa.

Tabela 9 – Prescrições associadas à categoria *Miscellaneous*

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Dedicar maior atenção à prevenção</b>	8	88,89
<b>Focar em cooperação para desenvolvimento</b>	6	66,67
<b>Identificar raízes dos conflitos</b>	4	44,44
<b>Evitar seletividade</b>	3	33,33
<b>Relacionada ao DIDH e ao Direito Humanitário</b>	3	33,33
<b>Considerar Tribunal Penal Internacional</b>	1	11,11
<b>Soberania não isenta obrigações estatais</b>	1	11,11
<b>AGNU pode excepcionalmente autorizar o uso da força</b>	1	11,11
<b>Total (Válido)</b>	8	88,89
<b>Omissos</b>	1	11,11
<b>Total</b>	9	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

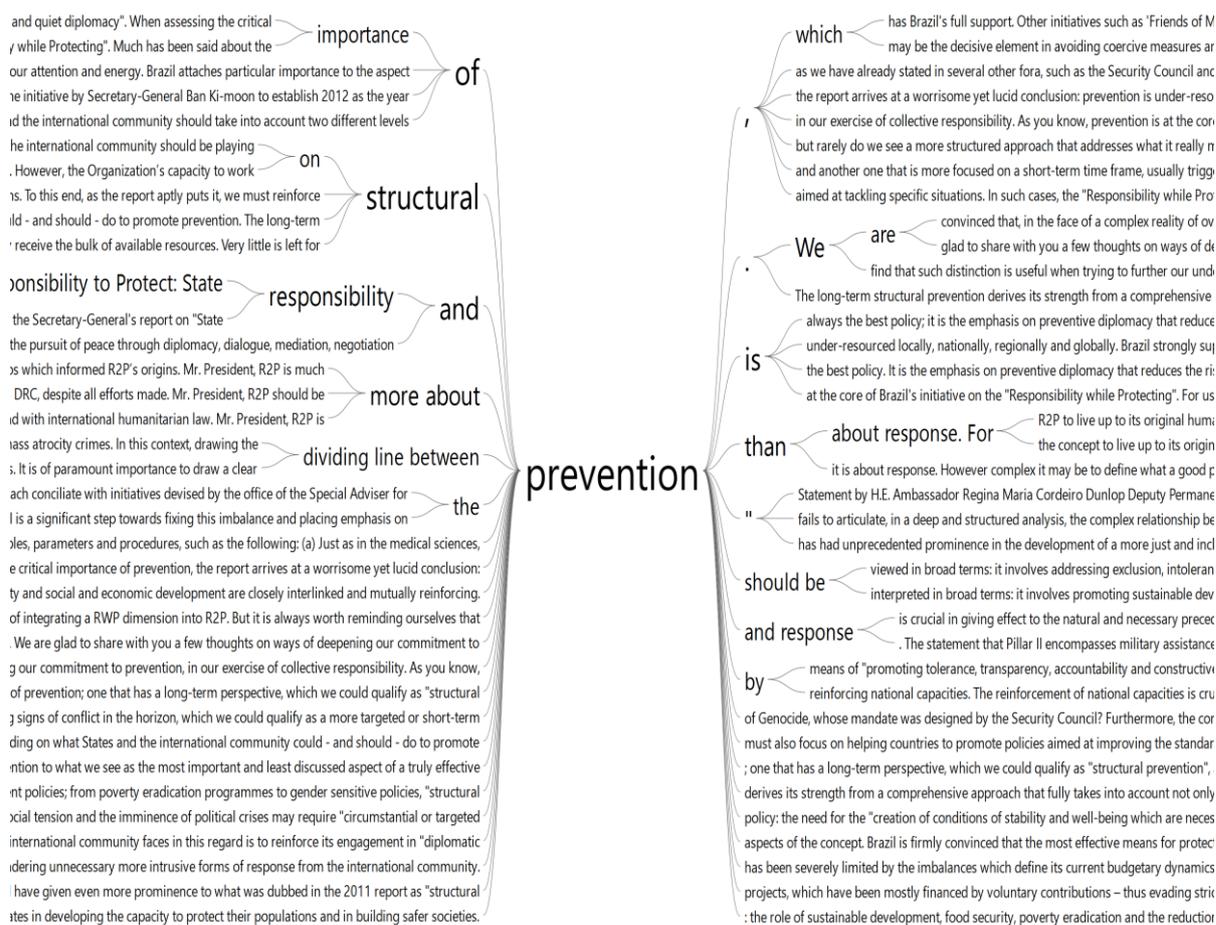
#### *Dedicar maior atenção à prevenção*

O Brasil tem procurado fazer com que a R2P tenha a prevenção como um de seus componentes estruturantes. A diretriz a qual estabelece que a implementação da norma deve

dar maior atenção a medidas preventivas é a mais frequente, considerando os documentos centrais. Ela está ausente em apenas um deles (8 de 9, tabela 9).

Além disso, uma quantificação simples ajuda a reforçar a importância dessa ideia para diplomacia brasileira. O termo é utilizado 37 vezes nos 9 documentos centrais – ilustrado na figura 8.

Figura 8 – Árvore de palavras do termo *prevention* (Brasil)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Para o Brasil, “prevention is the best policy”<sup>195</sup> (BRASIL, ID, 2012). Ela seria “the core of Brazil's initiative on the Responsibility while Protecting”<sup>196</sup> (BRASIL, ID, 2013). Nesse

<sup>195</sup> Tradução livre: “prevenção é a melhor política”.

<sup>196</sup> Tradução livre: “o centro da iniciativa brasileira de Responsabilidade ao Proteger”.

sentido, afirma-se que “R2P is much more about prevention than it is about response”<sup>197</sup> (BRASIL, ID, 2014).

Prevenção pode ser concebida como algo eminentemente pluralista. Quando o contexto mostra que ela é empregada basicamente como meio de se evitar violações à soberania, há um direcionamento condizente com esta linha. Por outro lado, quando o foco é pedir à sociedade internacional para que use medidas preventivas com o intuito de evitar a emergência de uma crise humanitária, há um forte apelo solidarista. Dada essa ambiguidade, não foi possível inferir esta prescrição como inegavelmente pluralista<sup>198</sup>.

#### *Focar em cooperação para desenvolvimento*

Outra subcategoria frequente (6 de 9, tabela 9) e que não cabe dentro do arranjo pluralista é a que busca inserir cooperação para o desenvolvimento como componente da R2P. A diplomacia brasileira argumenta que problemas econômicas e sociais são fatores os quais contribuem para o agravamento de crises humanitárias e por isso medidas que busquem sanar esses aspectos devem ser incorporadas como elementos da norma.

Assim, afirma-se que “In addressing the responsibility to protect, we should *deal first and foremost* with cooperation for development and try to devise ways to reduce the disparities of all sorts that exist”<sup>199</sup> (BRASIL, ID, 2009, grifo nosso)

Atrai-se à cooperação para desenvolvimento a prescrição que versa sobre medidas preventivas: “Prevention should be interpreted in broad terms: it involves promoting sustainable development, food security, the eradication of poverty and the reduction of inequality”<sup>200</sup> (BRASIL, ID, 2016).

A mesma visão também foi empregada no Conselho de Direitos Humanos, ao debater a questão da Síria: “Peace and development, as well as human rights and development, walk hand

<sup>197</sup> Tradução livre: “R2P é muito mais sobre prevenção do que sobre resposta”.

<sup>198</sup> Agradeço à professora Jennifer Welsh por essa observação durante o processo de codificação e estabelecimento de categorias.

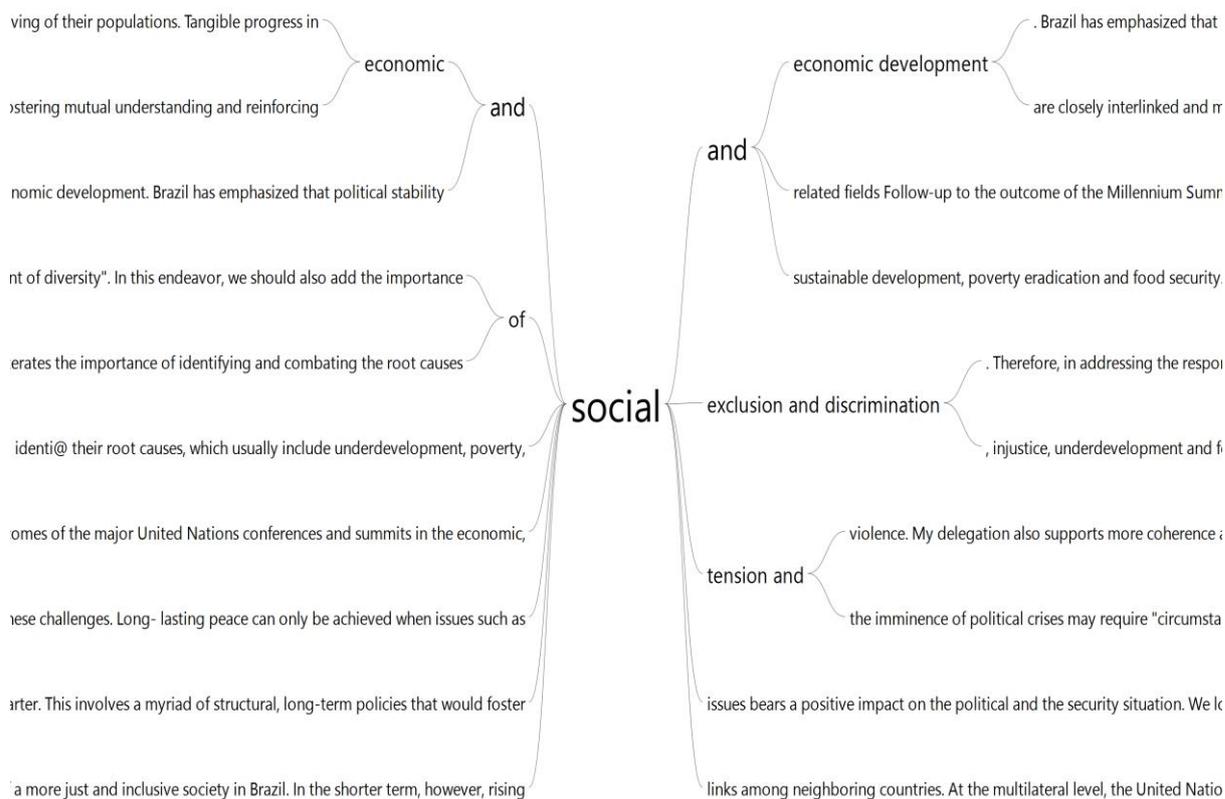
<sup>199</sup> Tradução livre: “ao abordar a responsabilidade de proteger, devemos lidar primeiro com a cooperação para o desenvolvimento e tentar encontrar formas de reduzir todos os tipos de disparidades existentes”.

<sup>200</sup> Tradução livre: “A prevenção deve ser interpretada em termos amplos: envolve promover o desenvolvimento sustentável, a segurança alimentar, a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade”.

in hand. This is the message we take from the sweeping crises that we presently witness”<sup>201</sup> (BRASIL, HRC, S-15-1, 2011).

O Brasil procura associar à R2P com características mais amplas da sua política externa. Aspectos sociais são frequentemente utilizadas nos posicionamentos, como se pode ver na figura 9.

Figura 9 – Árvore de palavras do termo *social* (Brasil)

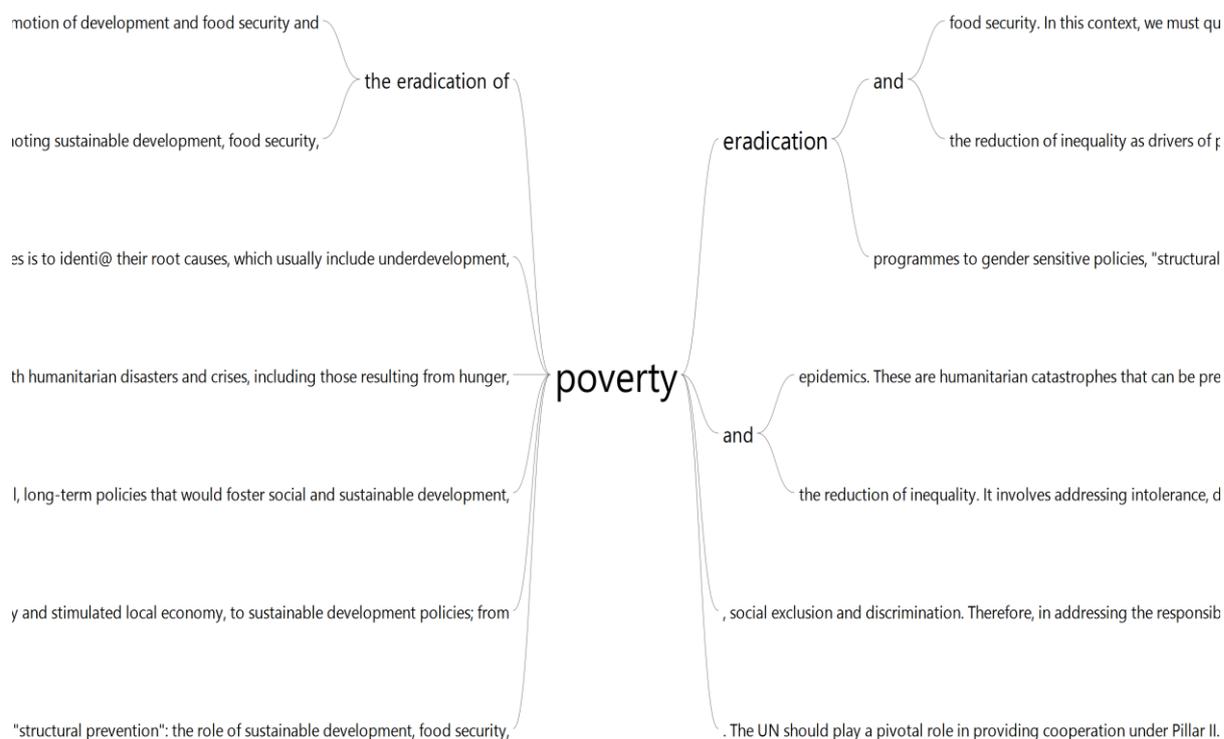


Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Outro elemento que chama atenção nas declarações, e pode servir para ilustrar a associação entre R2P e aspectos sociais, é a pobreza. O termo ‘poverty’ aparece 7 vezes em 5 dos 9 documentos centrais, como é possível ver na árvore de palavras abaixo (figura 10).

<sup>201</sup> Tradução livre: "Paz e desenvolvimento, bem como direitos humanos e desenvolvimento, caminham de mãos dadas. Esta é a mensagem que extraímos das grandes crises que testemunhamos atualmente".

Figura 10 – Árvore de palavras do termo *poverty* (Brasil)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Questões sociais como fome, pobreza, desigualdade e subdesenvolvimento são aspectos recorrentes na política externa brasileira. O olhar social para questões humanitárias é condizente com diretrizes gerais do Itamaraty. No entanto, esse caráter ganhou maior atenção na diplomacia da primeira década do século XXI, principalmente a partir do governo Lula (CERVO, 2010), quando buscou-se atrelar posicionamentos externo à agenda social doméstica (CHRISTENSEN, 2013). Trata-se de um resgate ao paradigma multilateral Sul-Sul (PECEQUILO, 2012).

### *Outras prescrições*

Além das duas subcategorias mais frequentes, mencionadas acima, há outras três prescrições que incidiram mais de uma vez, as quais houve dificuldade de relacioná-las com o pluralismo:

- I) *identificar as raízes do conflito*, as quais são usualmente relacionadas com pobreza, subdesenvolvimento, discriminação, desigualdade etc;
- II) *Evitar seletividade*. Procurar uma forma de abordagem geral na aplicação da norma, evitando que ela seja utilizada em alguns casos em detrimentos de outros. Uma crítica a ações com interesses materiais e estratégicos que ganhou evidência com as intervenções humanitárias na década de 1990 (WHEELER, 2000);
- III) R2P é uma norma relacionada ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e direito humanitário.

Das prescrições que incidiram em apenas um dos documentos centrais, duas merecem destaque. A primeira é a que afirma que a soberania não isenta o governo estatal de cumprir suas obrigações de proteger seus civis. A outra é que a AGNU pode, excepcionalmente, autorizar o uso da força. Esse são dois argumentos eminentemente solidaristas. No primeiro, o Brasil procura não se afastar da sua retórica de país democrático que tem uma política externa de valorizar a proteção dos direitos humanos.

Já a segunda, traz um elemento que surgiu na ICISS e foi muito criticado por potências emergentes, principalmente os membros permanentes do Conselho de Segurança. Provavelmente essa ideia é um reflexo do papel da Assembleia Geral para o Brasil, e sobretudo um reflexo da sua política de democratizar as relações interestatais. Essa prescrição só apareceu na RwP<sup>202</sup>.

#### 4.2.3 Uma Visão Geral do Comportamento *Norm-Shaper*

Como as duas últimas prescrições descritas na categoria *miscellaneous* ilustram, colocar atenção excessiva na frequência de categorias pode descartar elementos importantes dentro de uma análise qualitativa de conteúdo. Mesmo assim, frequência pode ajudar a fornecer uma visão geral. Elas fornecem um mapa de quais aspectos são percebidos como aqueles que necessitam de maior dedicação quando um Estado age como *norm-shaper*. Nesse sentido, esta

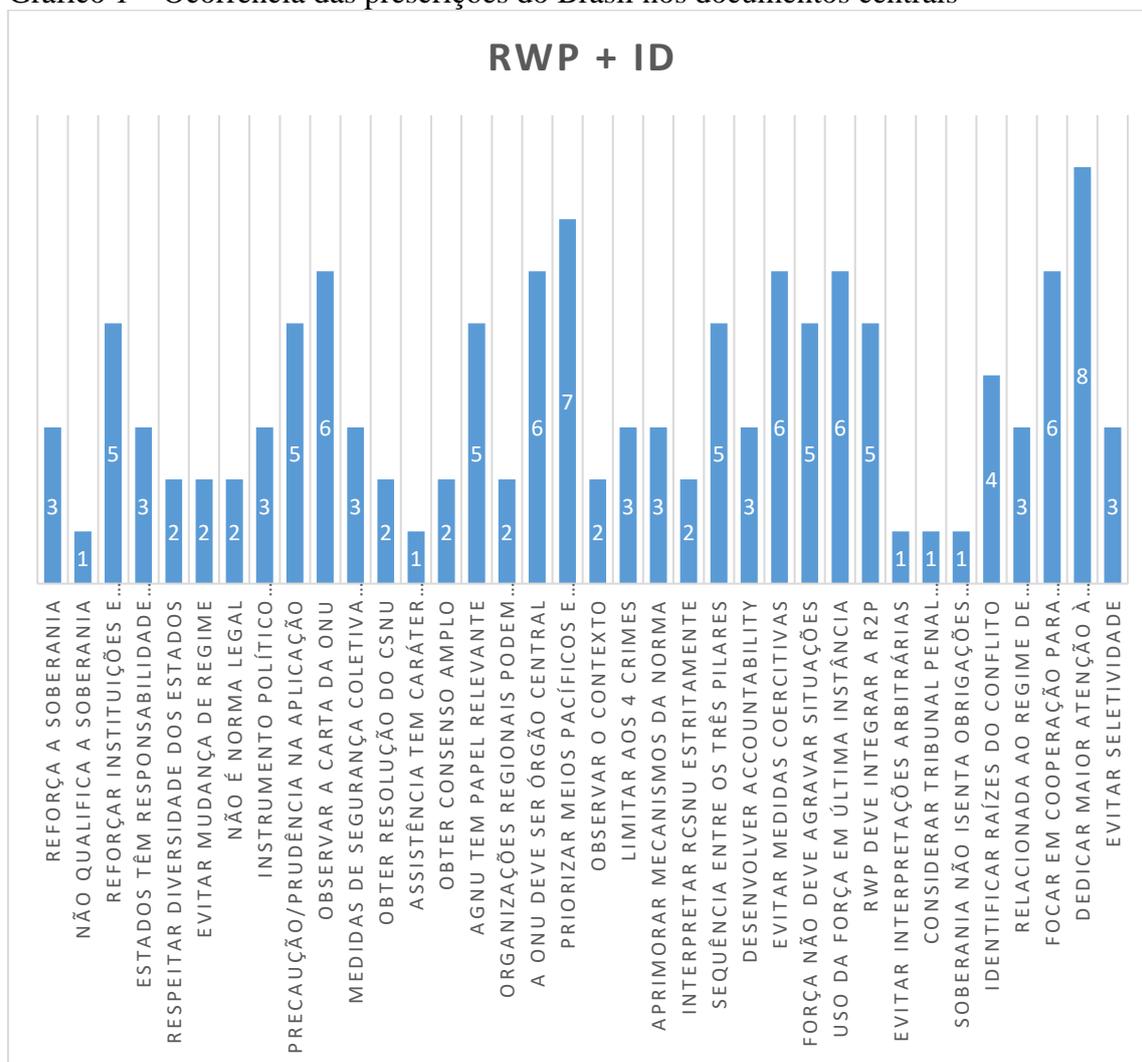
---

<sup>202</sup> É difícil oferecer respostas para esse posicionamento com as fontes disponíveis para essa pesquisa. No entanto, pode ser um objeto de pesquisas interessantes, principalmente entrevistando os envolvidos na publicação da RwP.

seção procura mapear diretrizes mais salientes, buscando entender o que elas podem representar em um contexto amplo.

O gráfico abaixo, apresenta a frequência geral de categorias nos principais documentos (ID + RWP).

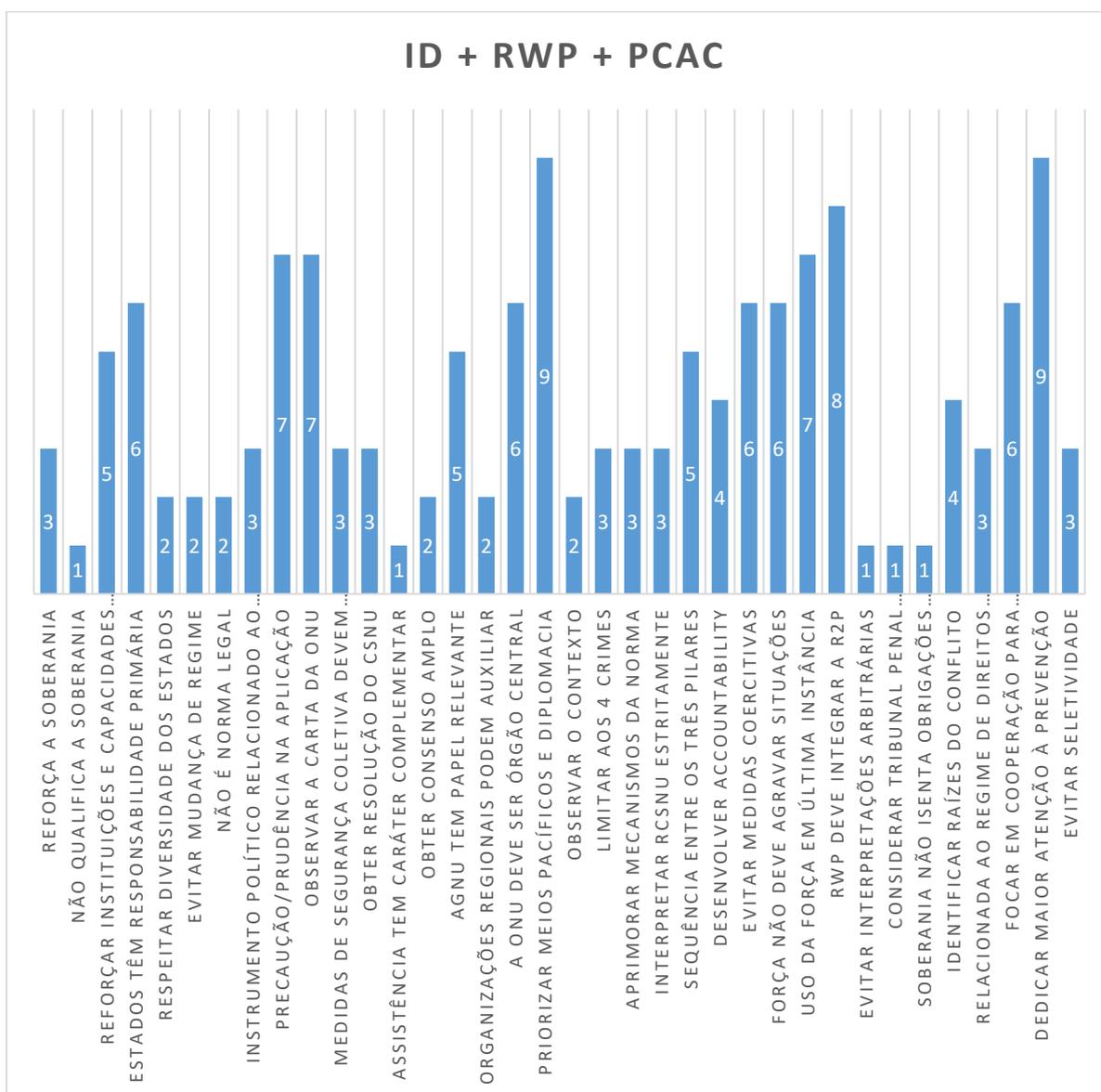
Gráfico 1 – Ocorrência das prescrições do Brasil nos documentos centrais



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Essa quantificação simples pode se tornar ainda mais ilustrativa se se agregar dados complementares. Como foi visto nos capítulos 2 e 3, o PCAC é um fórum intimamente relacionado com a R2P, por isso, os achados desse como os dos documentos centrais (RP + ID) podem tornar essa visão geral ainda mais representativa.

Gráfico 2 – Gráfico de barras com ocorrências das prescrições do Brasil nos documentos centrais + PCAC



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Levando em consideração as frequências dispostas no gráfico 2, é possível traçar um panorama resumido de como o Brasil busca usar prescrições para modelar a R2P. Isso é exposto no quadro 10:

Quadro 10 – Resumo do comportamento *norm-shaper* do Brasil<sup>203</sup>

Categoria	Prescrições mais frequentes	Freq./doc. (gráfico 2 – número e %)	Uso da prescrição no CSNU e no CDH (sim/não)
Soberania	P1 – <i>Reforça a soberania</i>	3/16 (19%)	Não
Territorialidade	-----	-----	-----
Direito Internacional Tradicional	P2 – <i>Observar a Carta ONU</i>	8/16 (50%)	Sim
Gerenciamento das grandes potências	P3 – <i>Obter resolução do CSNU</i>	3/16(19%)	Não
Diplomacia e multilateralismo interestatal	P4 – <i>Priorizar meios pacíficos e diplomacia</i>	9/16 (56%)	Sim
	P5 – <i>A ONU deve ser o órgão central</i>	7/16 (44%)	Sim
	P6 – <i>AGNU tem papel relevante</i>	5/16 (31%)	Não
Estado como ator central	P7 – <i>Estados têm responsabilidade primária</i>	6/16 (38%)	Não
	P8 – <i>Reforçar instituições e capacidades dos Estados</i>	5/16 (31%)	Não
Respeito à diversidade	P9 – <i>Respeitar diversidade dos Estados</i>	2/16 (12%)	Sim
	P10 – <i>Evitar mudança de regime.</i>	2/16 (12%)	Não
Escopo normativo limitado	P11 – <i>RwP deve integrar a R2P</i>	8/16 (50%)	Sim
	P12 – <i>Precaução/Prudência na aplicação</i>	7/16 (44%)	Não
	P13 – <i>Uso da força em última instância</i>	7/16 (44%)	Não
	P14 – <i>Evitar medidas coercitivas</i>	6/16 (38%)	Sim
	P15 – <i>Sequência entre os 3 pilares</i>	5/16 (31%)	Não
	P16 – <i>Foça não deve agravar a situação</i>	5/16 (31%)	Sim
Miscellaneous	P16 – <i>Dedicar maior atenção à prevenção</i>	9/16 (56%)	Sim

<sup>203</sup> Dada a quantidade de prescrições encontradas, optou-se por duas condições para apresentá-las: 1) pelo menos uma prescrição por categoria; 2) caso haja várias, apresentar apenas aquelas com frequência  $\geq 5$  (mais da metade, considerando o máximo encontrado por documento, de 9 prescrições).

	P17 – <i>Focar em cooperação para o desenvolvimento</i>	6/16 (38%)	Não
--	---	------------	-----

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados encontrados

Tomando por base o quadro-resumo 10, nota-se que houve pouca ocorrência das prescrições identificadas nos documentos centrais no debate sobre a proteção de civis<sup>204</sup>. No geral, ao inserir os 7 posicionamentos coletados no PCAC, quando houve acréscimo, ele foi marginal. Mesmo assim, agrupar os dois debates é elucidativo para destacar algumas prescrições.

Quando se compara o primeiro e o segundo gráfico, é possível ver que a prescrição *Estados têm responsabilidade primária*, dobra a sua frequência, indo de 3 para 6. Outras subcategorias que têm aumento relativo importante são *RwP deve integrar a R2P*, a qual sobe de 5 para 8; *prudência/precaução na aplicação*, de 3 para 5 e *priorização de meios pacíficos e diplomacia*, de 7 para 9.

Ainda considerando frequência, é possível destacar igualmente o emprego de algumas prescrições nos posicionamentos feitos nos casos concretos. No quadro 10, percebe-se que, das 14 prescrições mais frequentes (todas acima de 5/16), metade delas apareceram também nos posicionamentos investigados do CSNU e no CDH.

Tomando por base as prescrições de maior saliência apresentadas no quadro-resumo, é possível ter um apanhado geral sobre o comportamento modelador brasileiro:

- i) Antes de mais nada, é preciso evitar interpretar a R2P como um novo mecanismo que flexibiliza a ideia de soberania tradicional. Para o Brasil, na verdade, a norma deve ser compreendida como algo que reforça a soberania dos Estados (P1). Eles que possuem a responsabilidade primária (P7). A participação da sociedade internacional deve ser entendida como apoio aos governos estatais, para que eles possam melhorar suas capacidades no intuito de satisfazer suas responsabilidades (P8).
- ii) Caso seja necessário um engajamento externo mais ativo, deve-se buscar a solução pacífica para as controvérsias (P4). Meios diplomáticos são os mais

<sup>204</sup> Para comparação, ver tabela 1 apresentado na subseção categorias indutivas, que traz as prescrições mais frequentes encontradas nos 9 documentos centrais.

adequados, por serem menos intrusivos. Em outras palavras, é preciso evitar a utilização de medidas coercitivas (P14).

- iii) O uso da força é possível, mas não é desejável. Deve ser uma medida de última instância (P13). Quando considerada, ela precisa seguir condições e critérios específicos: não deve agravar a situação (P16), ou seja, sua aplicação deve ser prudente e cautelosa (P12); deve seguir estritamente os mecanismos legais disponíveis na Carta da ONU (P2), evitando assim ser utilizada para fins nebulosos, notadamente a mudança de regime (P10).
- iv) De modo geral, entende-se que é preciso haver uma sequência lógica entre os três pilares (P15). Sendo o uso da força uma medida excepcional de última instância, o centro da norma deve ser ajustado para questões não coercitivas.
- v) A ONU é o órgão central para lidar com o desenvolvimento dos componentes da norma e criar mecanismos de aplicação (P5). No caso de questões substantivas, a Assembleia Geral é fórum legítimo (P6). Já quanto à aplicação, o palco adequado é o Conselho de Segurança, seguindo assim resoluções estabelecidas por este órgão (P3).
- vi) O Brasil entende que os aspectos que foram trazidos pela RWP precisam ser incorporados na R2P (P11), o que corroboraria para, dentre outros aspectos, amenizar as desconfianças de Estados em desenvolvimento.
- vii) Dentro da perspectiva de que a norma deve ser pensada menos como instrumento coercitivo, e mais como instrumento que estimula soluções pacíficas, o Brasil procura direcioná-la no sentido da prevenção (P16). Quanto a esse aspecto, existe uma visão particular de que problemas sociais são um dos principais gatilhos para desencadear crises humanitárias que envolvem a R2P. Portanto, é preciso inserir nos debates a questão da cooperação internacional para o desenvolvimento como medida adequada de prevenção (P17).

Essa visão geral aponta para a confirmação da hipótese. O Brasil, de fato, age como um *norm-shaper* pluralista em relação à R2P. Apesar de nem sempre ser incisivo nos seus posicionamentos, entende-se que os Estados devem ser o centro da norma e assim, diplomacia, solução pacífica e prevenção precisam ser os aspectos centrais dela.

O uso da força é aceito, mas mais como um mal necessário em casos extremos do que como uma medida desejável. Ele deixa claro isso ao promover o seu conceito da RWP. Nesse caso particular, fica em evidência que, não obstante uma ação a qual o Estado brasileiro é bastante crítico, a pressão da estrutura internacional – além de alguns aspectos identitários como a proteção dos direitos humanos – o impede de rejeitar a ideia, estimulando-o a moldá-la.

Não obstante esse engajamento pluralista, o Brasil traz outras perspectivas que não se encaixam bem nele. Notadamente, há um apelo mais solidarista quando se procura introduzir na norma questões sociais e cooperação para desenvolvimento, aspectos marcantes da política externa brasileira principalmente a partir do primeiro governo Lula. Por causa disso, seria impreciso afirmar que o Brasil é um Estado pluralista puro em seu comportamento *norm-shaper*. Tal questão ganhará contornos mais nítidos quando se analisar o próximo estudo de caso e será ainda mais evidente quando for apresentada a comparação entre os dois, no último capítulo.

## 5 ESTUDO DE CASO 2: CHINA

No capítulo anterior, foi visto como o Brasil está se engajando na modelagem normativa da R2P e até que ponto é possível verificar posicionamentos pluralistas nessa atuação. Seguindo os mesmos procedimentos, esse capítulo dedica-se ao estudo do caso chinês. Observa-se a mesma subdivisão feita no capítulo anterior: primeiramente faz-se um levantamento sobre aspectos importantes para análise na revisão da literatura sobre política externa chinesa – visões, características e componentes identitários relevantes. Em seguida, apresentam-se os resultados e as discussões, estas que são feitas, quando necessário, correlacionando a literatura previamente apresentada.

### 5.1 ASPECTOS PLURALISTAS: IDENTIDADE E VISÕES DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA

Esta seção procura demonstrar como fatores relevantes para as análises das fontes primárias aparecem na literatura sobre política externa da China. Utiliza-se como norte características do pluralismo na Escola Inglesa, sistematizadas no capítulo 3.

Nesse sentido, a seção foi dividida em três partes: a primeira centra-se na problemática entre soberania e direitos humanos; a segunda situa a política externa chinesa e aspectos identitários na governança global; por fim, apresenta-se brevemente reflexões acadêmicas sobre a China no contexto da R2P.

#### 5.1.1 Soberania vs. Direitos Humanos

Como foi visto no capítulo 2 desta tese, um dos aspectos mais desafiadores acerca da evolução da R2P como norma internacional – destacado pela literatura – está relacionado ao apego das potências emergente à soberania tradicional. De fato, a China é retratada como um desses Estados que se preocupam com os efeitos da evolução da R2P sobre o referido instituto.

A importância da soberania também é destaque em literaturas especializadas em política externa Chinesa. Bates Gill, por exemplo, em seu livro *Rising Star*, afirma que os

líderes da China possuem uma estratégia clara de defesa da ideia tradicional de soberania. Para o autor, “When Chinese look beyond their borders, these strong views on sovereignty are reflected in the country’s policies regarding foreign intervention abroad”<sup>205</sup> (GILL, 2010, p. 104).

David Shambaugh (2013, p. 137) afirma que soberania – juntamente com a noção de igualdade universal de representação dos Estados – é um dos princípios mais importantes para a diplomacia chinesa. No mesmo sentido, Allen Carlson (2010, p. 102) ressalta que a sua política externa ainda é muito apegada à ideia de ordem internacional na qual soberania exerce primazia, mesmo considerando as forças normativas que constroem uma visão mais tradicional.

O próprio uso de terminologias acadêmicas fornece pistas de como a concepção de uma estrutura internacional eminentemente focada em Estados soberanos é importante para Pequim. Normalmente, analistas chineses procuram diferenciar “ordem mundial” (*shijie zhixu*) de “ordem internacional” (*guoji zhixu*). Sendo a segunda (caracterizada por um ambiente internacional regulado por normas estadocêntricas) preferível à primeira (uma ideia de estrutura global normativa ampla que pode inclusive ameaçar a concepção tradicional de soberania estatal) (GILL, 2010, p. 109).

A importância da soberania para as relações exteriores chinesas é destaque na própria Constituição do Estado. Em seu preâmbulo, ela traz os cinco princípios fundamentais que devem guiar a política externa e soberania estatal (justamente com integridade territorial) é o primeiro deles – é interessante ver também que não-intervenção se encontra dentre eles<sup>206</sup>.

Trata-se de uma ideia de soberania rígida que é, inclusive, compartilhada de forma ampla no continente asiático. A esse respeito, Henry Kissinger (2011, p. 494) afirma que “a soberania, em muitos casos reconquistadas em tempos relativamente recentes após períodos de colonização estrangeira, tem um caráter absoluto. Os princípios do sistema westfaliano prevalecem, mais ainda do que em seu continente de origem”.

---

<sup>205</sup> Tradução livre: “quando Chineses olham além de suas fronteiras, essas visões fortes sobre a soberania se refletem nas políticas do país em relação à intervenção estrangeira no exterior”.

<sup>206</sup> Os outros três são: não-agressão mútua, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica e desenvolvimento de relações diplomáticas, econômicas e culturais com outras nações. Ver: [http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content\\_1372962.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372962.htm). Acesso em 10 de nov. de 2017.

Mas de onde viria esse apego à soberania? Um dos argumentos mais recorrentes procura explicá-lo a partir dos traumas históricos. Por um período de aproximadamente cem anos (de meados do século XIX a meados do século XX), a China sofreu com a ingerência externa de potências ocidentais. Essa época ficou conhecida como o “século da vergonha” (*century of shame*) (GILL, 2010, p. 107) ou “século da humilhação” (*century of humiliation*) (ZHENG, 2012).

Ceding territory, paying indemnities, and surrendering sovereign rights were all related to the ‘unique treaties’, *bupingdeng tiaoyue*. The century of humiliation is also referred to as the ‘treaty century’, because many foreign powers forcibly required China to sign a series of devastating agreements following military defeats<sup>207</sup> (ZHENG, 2012, p. 42)

Como destaque das invasões ocidentais que caracterizam o chamado ‘século de humilhação’, tem-se as duas Guerras do Ópio (1839-1842, 1856-1860), a guerra sino-japonesa (1894-1895), as invasões promovidas por potências estrangeiras em 1900, a invasão da Manchúria pelo Japão em 1931 e o período de resistência também contra o Japão durante a Segunda Guerra (1937-1945) (ZHENG, 2012, p. 48)

A partir desses traumas, autores passaram a demonstrar como, ao longo do tempo, o Partido Comunista Chinês (PCC) utilizou eventos do passado na construção de uma identidade nacional, a qual vai ter significativa influência na política externa do país – e, conseqüentemente, no papel da soberania<sup>208</sup>.

Esses traumas históricos, decorrentes dos efeitos nocivo dos tratados desiguais, são considerados essenciais para a formação da China enquanto Estado Nação, e passaram a ser elementos constitutivos dos discursos chineses desde o começo do século XX (HARNISCH, 2016, p. 39). É, assim, um traço marcante em literaturas especializadas (cf. SCOTT, 2008; CHONG, 2014; ZHENG, 2012).

Assim, a soberania – e o corolário princípio da não-intervenção – surge como um forte argumento utilizado para proteger a China das pretensões classificadas como imperialistas das potências ocidentais, rememorando o passado de ingerência externa e associando-se ao mundo

<sup>207</sup> Tradução livre: “ceder território, pagar indenizações e renunciar a direitos soberanos estavam todos relacionados aos “tratados únicos”, *bupingdeng tiaoyue*. O século de humilhação também é referido como o “século do tratado”, porque muitas potências estrangeiras obrigaram forçosamente a China a assinar uma série de acordos devastadores após derrotas militares”.

<sup>208</sup> Um exemplo disso é o trabalho de Wang Zheng (2012), um estudo minucioso sobre os efeitos políticos da ideia de humilhação nacional chinesa.

em desenvolvimento. Mao Tsé-Tung, por exemplo, ao formular sua teoria dos três mundos<sup>209</sup>, utilizou a ideia de que a soberania nacional era uma salvaguarda contra colonialismo, imperialismo e pretensões hegemônicas das potências capitalistas (JIANG, 2013, p. 49)<sup>210</sup>.

O uso desse instituto como elemento essencial da política externa chinesa continuou no período pós-Mao. Deng Xiaoping iniciou um processo de reforma e abertura da economia chinesa por um lado, mas por outro permaneceu fiel à ideia de não-intervenção nos assuntos internos, como uma espécie de princípio geral da política externa para a nova ordem mundial, a qual surgia com o fim da Guerra Fria (KISSINGER, 2011, p. 412).

Esse tipo de argumento foi utilizado também por sucessores. Jiang Zemin, por exemplo – líder chinês no início do período pós-Guerra Fria –, reforçou o entendimento de que os assuntos internos dos Estados estavam fora dos limites da política internacional, o que contrariava a concepção promovida pelos Estados Unidos a qual ressaltava que a ordem internacional estava entrando na “era da pós-soberania” (KISSINGER, 2011, p. 438).

De acordo com Rosemary Foot (2015, p. 41), a interpretação chinesa de soberania é focada em dois aspectos: o primeiro seria a sua identidade de antiga semicolônia; a segunda, sua identidade de ex-Estado socialista de Terceiro Mundo. O primeiro está relacionado aos já citados traumas históricos, que passaram a ser reforçados internamente por meio de um programa articulado do sistema educacional chinês – processo que é conhecido como escolha seletiva de traumas históricos (ZHENG, 2012). O segundo é compatível, na atualidade, à identidade chinesa de país em desenvolvimento (XINQUAN; HUIPING, 2015).

A imagem de Estado periférico é reforçada oficialmente pelos próprios chineses. Inclusive, em posicionamento oficial em 2013, Pequim salientou essa identidade para contrapor argumentos do ocidente que procuravam situá-la como grande potência. Na ocasião, a China destacou entre suas afinidades com os países em desenvolvimento a identificação comum com relação à soberania, não-intervenção e integridade territorial<sup>211</sup> – se por um lado estes podem ser considerados componentes identitários, há também um uso instrumental para reforçar/construir um papel de liderança frente a esses Estados.

---

<sup>209</sup> A teoria de Mao foi lançada em 1974, ela afirmava que Estados Unidos e União Soviética correspondia ao primeiro mundo, Europa Ocidental, Japão e Austrália a um segundo mundo, e a Ásia e todo o resto correspondia ao terceiro mundo. Mais sobre a teoria ver o trabalho de Jiang An (2013).

<sup>210</sup> Isso aponta para uma mudança na argumentação dos líderes chineses, que foi por muito tempo a ideia de exportar a revolução. Com o tempo, esse argumento passou a dar lugar ao reforço ao nacionalismo.

<sup>211</sup> Esse posicionamento, intitulado “a identidade chinesa de país em desenvolvimento permanece inalterada”, está disponível em: <http://www.china-embassy.org/eng/gdxw/t723893.htm>. Acesso em: 10 de nov. de 2017.

Nesse sentido, a China termina sendo favorecida pelo fato de vários Estados periféricos compartilharem da ideia de que ela é realmente um de seus principais líderes:

Developing nations also tend to view China as a fraternal developing nation and one that, like them, was historically subjected to colonial and imperialist exploitation and incursions at the hands of Western powers. South-South fraternalism binds Beijing together with many other developing nations that are suspicious of the whole concept of global governance, viewing it as a ruse for Europe and the United States to intervene in sovereign affairs and perpetuate their underdeveloped status<sup>212</sup> (SHAMBAUGH, 2013, p. 128).

Além dos componentes históricos e identitários, há também motivações geopolíticas. O reforço a um posicionamento tradicional de soberania pode ser identificado adicionalmente como algo que dá suporte completo a autoridade chinesa sobre seu imenso espaço jurisdicional. Ele legitima o domínio completo da República Popular da China (RPC) sobre territórios contestados como Taiwan e Tibet, bem como para combater movimentos separatistas na parte ocidental do país, na região de Xinjiang (GILL, 2010, p. 109)<sup>213</sup>.

No pós-Guerra Fria, a China vem buscando compatibilizar sua abertura para o mundo globalizado com essa noção de soberania tradicional. Para tanto, alguns acadêmicos chineses tendem a dividir esse instituto em duas categorias. A primeira seria a soberania econômica; a segunda, política – a qual abarca assuntos de segurança (CHAN; LEE; CHAN, 2012, p. 29). Esse entendimento permite uma flexibilização em questões relacionadas à liberalização econômica (como aceitar regulamentações por parte da OMC), ao passo que continua resguardando o que Pequim considera assunto interno, notadamente assuntos relacionados aos direitos humanos (LARSON; SCHEVCHENKO, 2010, p. 84).

O respeito a uma visão particular chinesa acerca dos direitos humanos, nesse sentido, é visto em uma perspectiva mais ampla. Trata-se de respeitar a diversidade presente em cada Estado – ideia que tem profunda identidade com as concepções pluralistas da Escola Inglesa. A

---

<sup>212</sup> Tradução livre: “as nações em desenvolvimento também tendem a ver a China como uma nação fraterna em desenvolvimento e que, como eles, foi historicamente submetida à exploração e incursões coloniais e imperialistas nas mãos das potências ocidentais. O fraternalismo Sul-Sul vincula Pequim a muitos outros países em desenvolvimento que desconfiam de todo o conceito de governança global, vendo-o como um artifício utilizado por Europa e Estados Unidos para intervir em assuntos soberanos e perpetuar seu status subdesenvolvido”.

<sup>213</sup> É interessante lembrar que a China, durante as décadas de 1950 e 1960, apoiou abertamente os movimentos anticoloniais emancipacionistas e separatistas na Ásia e na África. Não obstante, com o fim desse período e a consolidação da República Popular da China no plano internacional, os chineses passaram a argumentar que o apoio externo a movimentos separatistas (isso necessariamente considerando o contexto chinês) era movimentos políticos “imperialistas” e “hegemônicos” que visavam atacar a soberania nacional dos Estados (GILL, 109-110).

China é bastante cética para com qualquer política externa que visa promover determinada ideologia ou valor, excluindo os demais. O argumento de que é necessário respeitar a idiossincrasia dos outros Estados é associado ao princípio chamado na tradição chinesa de *li bu wang jiao* – o que corresponderia aproximadamente à noção de que a China não vai ao exterior para impor seus próprios rituais (SHAMBAUGH, 2013, p. 53).

Recentemente, esse entendimento passou a ser relacionado com uma espécie de excepcionalismo chinês contemporâneo, intitulado de *inclusão harmoniosa*. Dentre outros aspectos, corresponde à rejeição a qualquer movimento que busque legitimar alguma ideologia específica (de um Estado) para a política internacional. Como consequência disso, assume-se um discurso de tolerância, o qual procura reforçar a diversidade política e cultural existente no mundo. Essa questão pode ser associada a um tipo de discurso que surge no meio intelectual chinês chamado de *harmonia pela diferença* – “*he er butong*” (FEN, 2013, p. 49).

O conceito de *mundo harmonioso* foi lançado por Hu Jintao em 2005, em discurso feito na ONU. Na sua fala, o então líder chinês procurou promover esse novo entendimento ao salientar a importância da coexistência entre as diferentes sociedades que constituem a comunidade internacional de Estados (CALLAHAN, 2013, p. 19).

A ideia de inclusão harmoniosa também se revela em um aspecto particular discutido no meio intelectual chinês, a *tianxia*. Trata-se da nova roupagem que é dada a antiga concepção cultural chinesa, a qual pode ser traduzida literalmente como ‘Tudo sob o Céu’.

Originalmente, a *tianxia* corresponde à noção de mundo no qual o imperador chinês, de ascendência universal, governaria<sup>214</sup>. Porém, a nova forma de utilização reajusta características do conceito para as questões atuais. Fen Zhang (2013, p. 51) a chama de *neotianxinismo*. Assim, no que diz respeito à concepção de inclusão harmoniosa, a *tianxia* é empregada para reforçar uma política internacional que procura maximizar a cooperação e minimizar o conflito, na medida em que se aceita um mundo caracterizado pela diversidade. Ao extrair dela a noção de inclusão cultural, rejeita-se interpretações que procuram ver culturas diferentes como inimigas.

O argumento de respeito e tolerância a organizações estatais com culturas diferentes – em oposição a quaisquer ideias universalizantes – é, por vezes, apresentado como uma oposição à política externa dos Estados Unidos, como destaca Fen (2013, p. 56):

---

<sup>214</sup> Para uma noção histórica desse e outros conceitos milenares, ver Kissinger (2011), capítulo 1: a singularidade da China.

1) enquanto os Estados Unidos ressaltam com frequência a superioridade de suas concepções liberais, a China fala em necessidade de tolerância e respeito a todos os valores e sistemas políticos sem a adoção de uma doutrina específica;

2) ao passo que existe um sentimento missionário que leva a política externa dos EUA por vezes a posições moralistas e maniqueístas, a China afirma que sua política externa está centrada na acomodação de todos os Estados com suas especificidades;

3) o sentimento de missão norte-americana está relacionado à promoção de seus valores no estrangeiro, os quais podem inclusive ser expandidos pela força – caso seja preciso. Prega-se o reajuste da ordem internacional, se necessário unilateralmente. Como oposição a isto, a China afirma que sua política externa está guiada pela harmonia e diversidade e que tem como objetivos a defesa nacional e uma ordem mais pacífica.

Por causa dessas diferenças, muitos acadêmicos chineses passaram a ressaltar – contra o argumento de que a China é revisionista – que, na verdade, são os Estados Unidos que tentam alterar o status quo, não a China – uma crítica impulsionada durante a administração de G. W. Bush (SHIRK, 2007, p. 107). O que estaria de acordo com solidarismo liberal da Escola Inglesa, discutido no capítulo 3 (HURRELL, 2007).

Sobre esse aspecto, Su Changhe (2013, p. 78) enfatiza o seguinte: “There is a misleading idea in the epistemology of the Western order that views the world in the spirit of ‘One’ (unity) rather than ‘More’ (diversity) (...) In practice, it guides the Western world to transform the diversified world and force the world to suit its own model”<sup>215</sup>.

Com relação particularmente aos direitos humanos, as diferenças entre China e ocidente renovaram-se após o incidente na Praça da Paz Celestial (*Tian’anmen Guangchang*), em 1989. Na ocasião, uma onda de protestos realizados para pressionar o governo chinês por reformas políticas liberais, na esteira da debacle da União Soviética, foi fortemente reprimido, inclusive com a morte de protestantes. Essa ação do governo – amplamente televisionada – trouxe a China ao centro da agenda internacional de direitos humanos das democracias liberais e da sociedade civil ocidental. Nessa perspectiva, a questão dos direitos humanos emerge como um dos pontos mais fortes de controvérsia entre a China e as potências ocidentais (WAN, 2001, p. 4-5).

---

<sup>215</sup> Tradução livre: “há uma idéia enganosa na epistemologia da ordem ocidental que vê o mundo no espírito de “Um” (unidade) ao invés de “Mais” (diversidade) (...) Na prática, orienta o ocidente a transformar o mundo diversificado e forçando-o a se adequar ao seu próprio modelo”.

Em decorrência do incidente na Praça da Paz Celestial, diversos Estados impuseram sanções econômicas e embargos sobre armamentos. A China também passou a ser um alvo recorrente de críticas em discussões na então Comissão de Direitos Humanos da ONU, o que exigiu do Estado grande esforço diplomático para controlar a pressão externa. Entende-se que, em decorrência disso, Pequim passou a seguir na ONU uma agenda considerada ultra estadocêntrica, a qual procurava frequentemente promover a soberania e o princípio da não-intervenção. A memória da pressão diplomática sofrida durante esse período ainda é considerada com fator bastante influente em sua política externa (SCEATS; BRESLIN, 2012, p. 5-6).

Mas o engajamento internacional chinês não foi apenas reacionário. Em decorrência da pressão internacional – a qual moveu Pequim de uma posição considerada *low profile* para o centro da atenção das discussões sobre direitos humanos –, houve uma busca pela promoção de eventos internos, assim como fóruns de debate junto a organizações não-governamentais externas. Um dos resultados importantes foi a publicação do primeiro Livro Branco chinês em matéria de Direitos Humanos, em 1991. Desse modo, como resposta às críticas internacionais recebidas, a China estabelece uma política mais proativa no assunto (FEN, 2013, p. 177).

Mas essa postura construtiva, impulsionada na década de 1990, não chegou a um ponto de abertura mais significativo quando o tema é intervenção militar. Existe um claro receio de que o discurso de direitos humanos utilizado pelo ocidente possa servir para dar suporte a dissidentes políticos internos. Isso reforça sobretudo a oposição chinesa a políticas de uso da força em outros países, com justificativas baseadas na proteção de civis (ZHENG, 2016, p. 697).

De fato, entende-se que houve, nas últimas décadas, uma mudança de comportamento na política externa do país que favoreceu maior inclusão do Estado ao regime internacional de direitos humanos (quadro 11). Considera-se que a pressão internacional aumentou a preocupação da China com sua imagem internacional. Além de fazer parte de uma quantidade significativa de tratados do regime internacional de direitos humanos, Pequim, mais recentemente, ampliou sua participação no Conselho de Direitos Humanos<sup>216</sup>, inclusive sugerindo algumas ideias e práticas (INBODEN; CHEN, 2012, p.49-50).

---

<sup>216</sup> Vale lembrar que o Conselho de Direitos Humanos substituiu a antiga Comissão de Direitos Humanos em 2006.

Quadro 11 – Status formal de adesão da China aos principais tratados de direitos humanos

<b>Tratado</b>	<b>Data de assinatura</b>	<b>Ratificação</b>
Convenção contra a Tortura	12/12/1986	04/10/1988
Protocolo Opcional da Convenção contra a Tortura	-	-
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos	05/10/1998	-
Segundo Protocolo Adicional sobre o Pacto de Direitos Civis e Políticos (abolição da pena de morte)	-	-
Convenção contra Desaparecimentos Forçados	-	-
Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher	17/07/1980	04/11/1980
Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial		29/12/1981
Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	27/10/1997	27/03/2001
Convenção sobre proteção dos trabalhadores migrantes	-	-
Convenção sobre os direitos da criança	29/08/1990	02/03/1992
Protocolo adicional sobre os direitos da criança (conflitos armados)	15/03/2001	20/02/2008
Protocolo adicional sobre direito das crianças (prostituição e pornografia infantil)	06/09/2000	20/02/2008
Convenção sobre direito das pessoas com deficiência	30/03/2007	01/08/2008

Fonte: <http://www.ohchr.org>. Acesso em: 20 de dez. de 2017.

Não obstante, isso não é considerado uma mudança identitária da China, no sentido de abertura do Estado para uma maior *accountability* internacional. Na verdade, por vezes, esse

comportamento é visto como uma opção estratégica para concentrar a temática no âmbito interno:

China's ratification of human rights conventions and voluntary commitments to human rights protection conveyed not the binding power of the international human rights regime, but the absolute, exclusive power of a strong, centralised state over human rights in both domestic politics and foreign relations. China's statist notion of human rights conceptualised human rights as a gift from the state, and entailed a nearly monopolistic power of the ruling elites and the state in granting or depriving citizens of the enjoyment of their human rights this statist notion of human rights justified the prominence given to the Westphalian norms of state sovereignty<sup>217</sup> (INBODEN; CHEN, 2012, p. 48)

Um dado que corrobora com essa ideia é o fato de que Pequim, apesar de ter ratificado tratados internacionais importantes, em nenhum deles aceitou vinculação aos órgãos que permitem queixas individuais de civis<sup>218</sup>. Para a China – assim como a maioria dos Estados asiáticos – “a noção de indivíduo encontra-se amplamente subordinada à noção do coletivo” (VISENTINI, 2013, p. 14). A título de exemplo, os livros brancos chineses sobre direitos humanos, de modo geral, tratam prioritariamente questões de subsistência e desenvolvimento face a direitos civis e políticos (WAN, 2001, p. 18).

Essa perspectiva estadocêntrica por parte da China é compatível também com seus entendimentos acerca do direito internacional. A visão chinesa enfatiza que o instituto da soberania – juntamente com não-intervenção e integridade territorial – é basilar para o sistema legal internacional contemporâneo. Essa relação entre soberania e direito internacional também está ligada à ideia de diversidade. Associando, portanto, a concepção de que a sociedade de Estados é composta por comunidades com diferentes sistemas políticos e sociais (XUE, 2012, p. 95).

---

<sup>217</sup> A ratificação por parte da China de convenções de direitos humanos e compromissos voluntários à proteção de direitos humanos não é um dado do poder vinculativo do regime internacional de direitos humanos, mas de um absoluto e exclusivo poder de um estado forte e centralizado sobre os direitos humanos, tanto na política doméstica quanto nas relações externas. A noção estadocêntrica de direitos humanos da China situou os direitos humanos como um presente do Estado e implicou em quase monopolístico poder das elites governantes e do Estado ao conceder ou privar os cidadãos do gozo de seus direitos humanos. Esta noção estatista de direitos humanos justificada pela proeminência dado às normas vestfalianas de soberania do Estado”.

<sup>218</sup> Tratados ratificados pela China que facultam a possibilidade de queixa individual de nacionais a órgãos específicos: Pacto sobre direitos econômicos, sociais e culturais; protocolo opcional sobre direito das crianças, protocolo opcional sobre pessoas com deficiência.

De antemão, essa breve explanação tende a confirmar a ideia de que a China possui uma perspectiva pluralista quando o assunto é direitos humanos e soberania – principalmente quando esses temas são tratados na esfera securitária.

De modo resumido, a China entende que soberania e não-intervenção são aspectos fundamentais para política internacional, sobretudo quando a questão é direitos humanos. Pequim possui uma visão estadocêntrica da política internacional diretamente relacionada à integridade territorial.

Soberania implica, do mesmo modo, respeito à diversidade política (respeito à autoridade governamental independente do regime político adotado) e social presente no sistema internacional.

Por fim, direito internacional também é visto em uma perspectiva pluralista. O sistema internacional deve preservar, sobretudo, a soberania e não-intervenção como pilares legais de sustentação. Conseqüentemente, direitos humanos situam-se, no máximo, em uma segunda categoria do direito internacional.

No que concerne à visão pluralista, ainda existem outros fatores importantes apresentados no capítulo 3, notadamente multilateralismo e gerenciamento das grandes potências. Esses elementos são discutidos separadamente na seção seguinte, por se tratarem de temas que podem ser inseridos em um contexto mais amplo, referente à governança internacional.

### **5.1.2 Governança Global: multilateralismo e gerenciamento das grandes potências**

Assim como foi feito no estudo de caso brasileiro, aqui também a governança global será analisada em seção à parte. Lembrando que modelagem normativa, sobretudo no tocante à norma estudada neste trabalho, é uma ação que se dá principalmente no âmbito da governança global. Além disso, ao tratar essa matéria à parte, é possível discorrer sobre outras questões presentes na literatura sobre pluralismo, notadamente neste caso, multilateralismo e gerenciamento das grandes potências.

É ilustrativo iniciar esta subseção lembrando a nova postura de Pequim, assumida nessas duas últimas décadas. A China mudou seu engajamento internacional e aprendeu a lidar com a

governança global<sup>219</sup>. Essa nova mudança de comportamento é explicada por diversos acadêmicos:

Chinese analysts agree with the view that many problems of the world today are global in scale, affecting nations with different sociopolitical systems and ideologies. They believe that given global problems such as environmental degradation, transnational crime, and financial crises, governance at the global level is necessary. They also believe that new communications technologies have made global governance possible<sup>220</sup> (WANG; ROSENAU, 2009, p. 12)

Como decorrência de seu novo modo de agir, a China aumentou tanto a sua participação internacional como sua voz. No início dos anos 2000, ela já fazia parte de mais de 50 organizações internacionais e mais de 1000 não-governamentais. Dados que são ainda mais expressivos ao lembrar que a menos de 40 anos atrás os chineses pertenciam a apenas 1 organização internacional e 58 não-governamentais (KENT, 2013, p. 133).

Do mesmo modo, Pequim ampliou seu multilateralismo. Até 2004, a China já havia se comprometido a 267 acordos multilaterais. O crescimento da sua vinculação a organismos internacionais é considerado um claro esforço para uma maior integração na ordem internacional vigente (CHEN, 2005, p. 13).

Em decorrência de seu maior engajamento internacional, a China passou a atuar mais no intuito de alterar estruturas de algumas organizações internacionais no esforço por maior multipolarização (como ocorreu na distribuição de cotas no FMI) e a tentar ganhar mais influência sobre Estados em desenvolvimento. De acordo com Shambaugh (2013, p. 126), por um lado, Pequim age para reforçar a proteção dos seus interesses nacionais, e por outro, procura promover uma agenda multipolar, ao buscar empoderar países em desenvolvimento.

Considerando especificamente a participação chinesa em organizações internacionais, entende-se que ela é marcada por um longo processo de transformação. Durante a administração de Mao (até a década de 1970), Pequim via essas instituições de forma bastante cética, criticando-as constantemente como estruturas de dominação das potências ocidentais. Não

---

<sup>219</sup> O conceito de governança global, de fato, só passou a ser utilizado pela diplomacia chinesa em meados da década de 1990 (WANG; ROSENAU, 2009, p. 11).

<sup>220</sup> Os analistas chineses concordam com a visão de que muitos problemas do mundo de hoje são de escala global, afetando nações com diferentes sistemas sociopolíticos e ideologias. Eles acreditam que, dado os problemas globais, como a degradação ambiental, a criminalidade transnacional e as crises financeiras, a governança no nível global é necessária. Eles também acreditam que as novas tecnologias de comunicação tornaram essa governança possível.

obstante, uma mudança de postura foi identificada no ciclo seguinte, sob a liderança de Deng. Ele passou a enxergar esses organismos como importantes engrenagens para reforçar seu processo de abertura. Desde então – principalmente a partir da década de 1990 –, a China procura tanto aumentar a sua presença em organizações internacionais, como busca ter um papel mais ativo nelas, com o objetivo de ampliar sua voz (WANG, ROSENEAU, 2009, p. 13-14).

Dentre as instituições internacionais, Pequim entende que a ONU é a mais importante delas para governança global (WANG; ROSENEAU, 2009, p. 13). Por causa disso, a China se tornou um dos maiores defensores do sistema onusiano – o que não deixa de ser irônico, tendo em vista a exclusão da RPC até o início da década de 1970<sup>221</sup>. Na visão de Shambaugh (2013, p. 137), isso ocorre sobretudo porque a estrutura original das Nações Unidas é assentada em dois princípios centrais para a diplomacia chinesa: a soberania e a igualdade de representação.

Os chineses também passaram a valorar positivamente as organizações regionais e consequentemente a buscar maior participação nesses organismos (SHIRK, 2007, p. 118)<sup>222</sup>. Na perspectiva chinesa, elas são possíveis estruturas de apoio para que Estados possam enfrentar dificuldades – notadamente aqueles que têm menor desenvolvimento relativo. Igualmente, partilha-se o pensamento entre os analistas chineses de que as instituições regionais podem reforçar a voz de Estados em desenvolvimento, tornando suas demandas mais fortes quando feitas conjuntamente (WANG; ROSENEAU, 2009, p. 15).

Uma das formas pela qual a China procura ampliar sua voz e representação internacional é justamente ressaltando a sua identidade de país em desenvolvimento (PU, 2017, p. 147). O que é reforçado pela percepção (tanto da própria China como de outros Estados) de que o país é uma potência emergente (THIES, 2015, p. 286).

A busca por ampliar a participação de Estados em desenvolvimento é uma característica da política externa chinesa que também se insere na atual concepção de mundo harmonioso – esse conceito já foi introduzido na subseção anterior, onde se mostra que ele representa a perspectiva contemporânea da China para a governança global (SHIH; HUANG, 2013, p. 353). Além das concepções de tolerância e diversidade já apresentadas, a noção de harmonia traz outras características que remetem à preocupação com o Sul Global. Há nela adicionalmente a

---

<sup>221</sup> Quando a representação oficial na ONU (e necessariamente como membro permanente do Conselho de Segurança) foi retirada de Taiwan.

<sup>222</sup> São exemplos a ASEAN +3 (China, Japão e Coreia do Sul e os demais Estados que compõem o organismo) e a Organização de Cooperação de Xangai (China, Rússia, Tajiquistão, Quirquístão, Cazaquistão e Uzbequistão).

ideia de democratização das relações internacionais (interestatais) e a de prosperidade comum (WANG; ROSENEAU, 2009, p. 17-20).

Democratizar a sociedade de Estados é um conceito que está intimamente ligada à concepção multilateralista. Na verdade, multilateralismo é visto como o único princípio factível em uma estrutura que se pretende centrar em uma lógica diferente da de um sistema focado em superpotências. Na perspectiva chinesa, uma ordem internacional multilateral permite que as questões entre Estados possam se resolver de forma mais equânime. Nesse sentido, “global governance is democratic governance, responsibility is nationally divided, and each country’s responsibility should be negotiable and agreeable to every other”<sup>223</sup> (SHIH; HUANG, 2013, p. 353).

Já quanto à noção de prosperidade comum, prega-se a diminuição das desigualdades entre o Sul e Norte Globais, relacionando esse processo à cooperação internacional. Para a China, o Norte Global deve assumir mais responsabilidades nesse processo cooperativo (WANG; ROSENEAU, 2009, p. 17-20).

De fato, o discurso de cooperação interestatal – e conseqüentemente uma abordagem não intrusiva nos governos – é considerado o cerne da ideia de governança global da China a partir do conceito de um mundo harmonioso. De acordo com Chih-Yu Shih e Chiung-Chiu Huang (2013, p. 354-355),

For China, global governance is no more than dividing duty into national shares according to the capacity, the causes, and the national conditions through a multilateral process (...). In fact, the harmonious world can incorporate the socialist democratic mass-line approach inasmuch as China’s position is always persuasion rather than sanctioning intervention. The mass-line approach is presumably registered in the demand that all must be included in the multilateral process. According to the mass-line approach, the consultative style of persuasion does not rely on restrictions or threats to impose sanctions<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> Tradução livre: “a governança global é uma governança democrática, a responsabilidade é compartilhada nacionalmente e cada responsabilidade estatal deve ser acordada e negociada com os demais Estados”.

<sup>224</sup> Tradução livre: “para a China, a governança global não passa de uma obrigação compartilhada entre nações de acordo com as suas capacidades, as causas e as condições nacionais através de um processo multilateral (...). De fato, o mundo harmonioso pode incorporar a abordagem da linha de massa democrática socialista na medida em que a posição da China é sempre uma persuasão e não sancionar a intervenção. A abordagem da linha de massa está presumivelmente assentada na demanda de que todos devem ser incluídos no processo multilateral. De acordo com a abordagem da linha de massa, o estilo consultivo de persuasão não é focado em restrições ou ameaças para impor sanções”.

A diplomacia chinesa também procura utilizar as estruturas multilaterais para impulsionar sua reputação de *potência responsável* – termo que foi lançado pelo governo de Clinton como forma de criticar e pressionar a China, mas que posteriormente foi apoderado por Pequim e passou a ser utilizado como conceito para revelar o comprometimento internacional do país (SHIRK, 2007, p.127). Tanto a elite intelectual chinesa como o próprio governo buscam erigir essa imagem (SHIH; HUANG, 2013, p. 365).

Uma das formas de promover a identidade de potência responsável é mantendo comportamento de membro exemplar na ONU e em outros organismos internacionais (SHIRK, 2007, p.107). Porém, isso não significa que a China siga tranquilamente na tentativa de construir essa imagem. Um dos maiores desafios surge quando se utilizam modelos liberais para criticá-la.

A ideia de que um Estado precisa seguir padrões liberais de direitos humanos e democracia para que seja considerado membro pleno da sociedade internacional vigente é muito custosa para a China (FOOT, 2013 p. 39). Pequim procura contrapor esse entendimento, por um lado, criticando o viés ocidental das organizações internacionais (SHAMBAUGH, 2013, p. 135); por outro, como já visto, busca-se impulsionar as ideias de tolerância e diversidade.

Na tentativa de aprimorar sua imagem internacional como uma potência cooperativa e responsável, Pequim frequentemente faz menção a dados positivos que mostram seu comprometimento com os regimes internacionais<sup>225</sup>. Do mesmo modo, a China também utiliza atitudes unilateralistas dos Estados Unidos como parâmetro negativo de comparação (FOOT, 2013, p. 36). De fato, ela vê a essas políticas unilaterais como práticas prejudiciais à governança global (WANG; ROSENEAU, 2009, p. 19).

Essa postura de potência responsável e engajada é descrita na literatura como uma mudança de atitude do país na governança global. A China passou a ser vista como agente reformador – muitas vezes procurando multipolarização dos arranjos existentes (WANG; ROSENEAU, 2009, p. 29). Um ator estruturante (*maker*) das instituições multilaterais (THIES, 2015, p. 287).

---

<sup>225</sup> Sobre a compliance da China até a primeira década do século XXI, ver Gerald Chan (2006), *China's Compliance in Global Affairs: Trade, Arms Control, Environmental Protection, Human Rights*. Especificamente sobre segurança ver Ann Kent (2007), *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*.

Vale destacar que, apesar dessas ideias de potência participativa e responsável, alguns acadêmicos compreendem a noção de mundo harmonioso não como um compromisso de participação intensa na governança global, mas de reafirmação do estadocentrismo chinês e da não interferência. Esse é o caso de Chih-Yu Shih e Chiung-Chiu Huang (2013, p. 352). Para eles, a China partilha da concepção de que a melhor forma para se alcançar uma governança global eficiente é na verdade reforçando a governança interna dos Estados.

Essa visão de primazia estatal pode ser identificada particularmente em seu comportamento na governança global quando trata de assuntos de segurança. No conceito chinês de mundo harmonioso, essa ideia é reforçada, sobretudo quando apresenta o entendimento de que conflitos internacionais devem ser resolvidos de forma pacífica. Nesse caso, enfatiza-se a importância da ONU e (especificamente) do Conselho de Segurança na diplomacia multilateral em matérias relativas à paz. Argumenta-se que a China busca estabelecer não-intervenção e soberania no centro da gestão da segurança internacional (THIES, 2015, p. 287).

De acordo com Shambugh (2013, p. 139), em matéria de segurança internacional, Pequim procura impulsionar a imagem de potência responsável e mantenedora do sistema. Isso é feito de diversas formas no âmbito do Conselho de Segurança, como sendo favorável à reforma do órgão, participando de operações de paz e procurando tomar uma postura conformista em votações. A aceitação da R2P, em princípio, também é vista pelo autor como um comportamento que busca fomentar essa imagem.

Não obstante, algumas vezes a atitude chinesa no Conselho é marcada por contestações acerca do conteúdo e implementação de normas e regras. Essa forma de atuação é evidente quando questões são relacionadas ao terceiro pilar da R2P. Nesse caso, posicionamentos divergentes são centrados em discussões acerca de entendimentos morais, interpretações sobre a Carta da ONU e outras normas presentes no direito internacional (YONGJIN, 2015, p. 318) – como será visto melhor na seção seguinte.

Shambugh (2013, p. 138) entende que, em atuação mais crítica no Conselho, a China procura fortalecer a perspectiva de que diálogo e diplomacia devem ser sempre esgotados antes de medidas coercitivas, o uso da força é visto como a última opção em matéria de segurança coletiva. Mesmo em crises humanitárias, tanto o governo chinês como a academia reforçam a noção de que o uso da força deve ser um mecanismo raro, utilizado apenas como última alternativa (LIU; ZHANG, 2014).

Em outras palavras, há na literatura o entendimento de que a atitude assertiva da China no órgão visa posicionar soberania e não-intervenção no centro da gestão de segurança na governança global (THIES, 2015, p. 287). Compreensão que vai ao encontro da ideia geral de que o *mundo harmonioso* deve ser mais cooperativo, persuasivo, evitar ingerências externas e medidas coercitivas (SHIH; HUANG, 2013).

De modo resumido, o comportamento particular da China na governança global pode ser associado à sua identidade diferenciada:

China's complex identity as an incipient superpower, a permanent member of the Security Council wielding a veto, a member of the exclusive P5 (Permanent Five) nuclear club, a developing state which is the chief beneficiary of World Bank loans, and a socialist state previously exploited by imperialist powers, has given rise to conflicting concerns and idiosyncratic behavior<sup>226</sup> (KENT, 2013, p. 136).

Para essa pesquisa, o importante é perceber que há, nessa breve literatura apresentada, um suporte ao argumento teórico do capítulo 3: com relação à R2P, a China teria um engajamento de modelador normativo pluralista.

De modo geral, essa subseção aponta para uma visão pluralista chinesa também na governança global – ou, pelo menos, em material de segurança internacional. Com relação aos dois aspectos do pluralismo aqui relacionados, tem-se em primeiro lugar que para a China, a governança global é importante para reforçar um multilateralismo estadocêntrico. Esse engajamento multilateral deve ser centralizado na ONU – outras organizações internacionais e regionais também são relevantes. Além disso, diplomacia é fundamental para alcançar resolução pacífica de conflitos, que deve ser o norte para a política internacional.

Em segundo, com relação à governança global em material de segurança, a literatura aqui destacada ressalta o papel fundamental do Conselho de Segurança para a China. O órgão deve agir como principal gestor nesses assuntos, e assumir uma atitude que deve preservar a soberania e o princípio da não-intervenção.

---

<sup>226</sup> Tradução livre: “a identidade complexa da China como uma superpotência incipiente, um membro permanente do Conselho de Segurança com direito de veto, um membro do exclusivo clube nuclear P5, um estado em desenvolvimento que é o principal beneficiário dos empréstimos do Banco Mundial e um Estado socialista explorado no passado por potências imperialistas, deu origem a preocupações conflitantes e comportamento idiossincrático”.

### 5.1.3 Debate sobre R2P na China

Aspectos gerais da política externa chinesa, discutidos nas duas subseções precedentes, ajudam a entender o posicionamento do país face à R2P. Mas antes de adentrar especificamente na análise dos documentos, é preciso ter uma visão geral de como o engajamento da China no tocante à norma é representado na literatura, sobretudo seu processo evolutivo, o que será feito de modo sucinto nesta subseção.

Como ressaltado nas partes precedentes deste capítulo, a resistência de Pequim a políticas que visam relativizar a soberania estatal é um traço forte em sua identidade, sobretudo quando se busca legitimar interferências direcionadas por valores externos específicos. Nesse sentido, era de se esperar que Pequim não iria aceitar de bom grado movimentos que procurassem inserir questões de direitos humanos como assunto de segurança internacional; sobretudo quando essas questões indicassem a possibilidade de se empregar a força contra a vontade dos Estados que estivessem passando por crises humanitárias.

Em casos práticos, nos anos de 1990, Pequim se posicionou contra, sobretudo, a ações que tinha o uso da força como um dos métodos principais para sanar violações em conflitos internos. Em certas situações, a oposição traduziu-se em abstenções a resoluções do Conselho de Segurança – como na Somália e em Ruanda. Já em outros, além de se abster ao votar resoluções para as crises, afirmou-se adicionalmente que propostas que buscassem autorizar intervenção militares seriam vetadas.

A maior queixa chinesa era a de que a atuação das potências ocidentais procurava suporte da ONU apenas para legitimar ações visando auto interesse. Em casos como esses, soberania e o princípio da não-intervenção não poderiam ser relativizados, dada a possibilidade de emprego enviesado de medidas (WU, 2009, p. 76-78).

O caso de Kosovo é emblemático. Além do fato de a operação ter bombardeado a embaixada chinesa, o que foi justificado como erro de cálculo – argumento que não convenceu os chineses (WHEELER, 2000) –, o caso também despertou ansiedades ao se olhar o próprio ambiente doméstico. Ele demonstrou que intervenções com justificativas humanitárias poderiam ser utilizadas para fomentar movimentos separatistas, como os existentes na China. Isso fez com que a diplomacia do país reforçasse a defesa da soberania de Estados em situações semelhantes como uma forma de reforço a sua própria (CHAN; LEE; CHAN, 2012, p. 89-90).

Essa linha soberanista continuou de modo coerente nas discussões sobre o relatório publicado em 2001 pela ICISS. A China foi claramente opositora ao documento. O fato de a Comissão procurar incorporar tanto membros dos países desenvolvidos como em desenvolvimento, e enfatizar questões de prevenção e cooperação (ver capítulo 2) não foram suficientes para aliviar a forte resistência (SHESTERININA, 2016).

A nova ideia trazida pela ICISS representava grandes desafios à visão sedimentada na política externa do país, favorável à não utilização da força e apegada ao princípio da não-intervenção. De acordo com Andrew Garwood-Gowers (2016, p. 09), essa pode ser considerada a primeira fase do posicionamento chinês face à R2P, caracterizada por uma intensa oposição à proposta. Ela vai durar até 2005, quando no *World Summit* é introduzida uma nova versão. A ideia partilhada pela diplomacia do país era a de que a R2P/ICISS era apenas uma nova roupagem para a prática já rejeitada de intervenção humanitária (CHEN, 2016, p. 688).

A atitude mais resistente da China foi suavizada com a publicação *Summit Outcome Document*. Algumas mudanças introduzidas pelo SOD serviram para que Pequim assumisse uma postura menos rígida. Em geral, foram as mesmas que suavizaram a resistência de outros Estados não-ocidentais: a limitação expressa da norma aos quatro crimes e a obrigação de se obter resolução do CSNU para implementar medidas coercitivas – notadamente, para aplicar o capítulo VII. Além disso, houve o entendimento de que ações deveriam seguir uma abordagem caso-a-caso (FOOT, 2016; CHEN, 2009, p. 22-23).

A mudança de posicionamento é considerada importante pela literatura. Liu Tiewa (2012, p. 162), acadêmico chinês especializado no assunto, entende que, a partir do SOD, a China passa paulatinamente a modificar sua posição de absoluto defensor do princípio da não-intervenção, para aceitar a possibilidade de intervenção condicionada.

No entanto, mesmo assumindo que a aceitação da R2P nos termos do *Word Summit* representa uma mudança importante na forma de encarar o assunto, a nova postura chinesa é vista como sendo uma alteração sutil (SHESTERININA, 2016). Garwood-Gowers (2016, p. 09) entende que essa segunda fase é caracterizada da seguinte forma:

cautious endorsement of a conservative interpretation of the concept, tempered by resistance to implementing the new doctrine in specific cases. This apparent softening of China's traditional strict interpretation of state sovereignty and non-intervention should not, however, be over-stated. Beijing was careful to emphasise the primacy of prevention and state assistance under pillars one and two, while downplaying the

potential for non-consensual third pillar intervention involving sanctions or military force<sup>227</sup>.

Na publicação do documento de 2005, o representante chinês na ONU enfatizou que era necessário entender que a responsabilidade em questão era assunto eminentemente estatal. A sociedade internacional poderia ajudar o Estado que passasse por uma crise a qual se encaixasse na definição trazida, mas essa ajuda não deveria ferir a soberania estatal, evitando-se interferências nos assuntos internos (LIU; ZHANG, 2014, p. 408).

Durante essa segunda fase, um dos maiores desafios enfrentados pela diplomacia chinesa foi a crise em Darfur. A China era contrária a qualquer ação que ocorresse sem o consentimento do governo do Sudão – acusado de genocídio<sup>228</sup>. Por causa disso, ela passou a ser criticada por Estados desenvolvidos, inclusive com campanhas da sociedade civil ocidental que procuravam atingir os jogos olímpicos de Pequim, em 2008. Assim, os chineses, mesmo continuando com sua firme resistência a qualquer medida que pudesse ferir a soberania estatal, passou a assumir uma postura mais ativa na crise, comprometendo-se de diversas formas, como ao participar de operações de paz. Essa estratégia é coerente com a promoção da imagem de potência responsável (WU, 2009, p. 94).

A referida fase dura até 2009, quando uma terceira surge. Naquele ano, o então Secretário Geral Ban Ki-Moon publica o relatório sobre implementação da R2P, e apresenta os três pilares. Este terceiro momento da política externa chinesa frente à norma ganha contornos mais nítidos com as crises da Líbia e da Síria (GARWOOD-GOWERS, 2016, p. 10).

Como já discutido no capítulo 2, o episódio da Líbia é muito importante porque foi a primeira vez em que a R2P foi aplicada em uma situação onde não houve consentimento do Estado. Durante esse episódio, a China, assim como as demais potências emergentes, absteve-se ao votar a res. 1973. Já no caso posterior da Síria, ela, juntamente com os russos, vetou *drafts* de resoluções que autorizariam o uso da força.

---

<sup>227</sup> Tradução livre: “cauteloso endosso a uma interpretação conservadora do conceito, temperada pela resistência à implementação da nova doutrina em casos específicos. A aparente suavização da interpretação tradicional estrita sobre soberania e da não-intervenção não deve ser supervalorizada. Pequim teve o cuidado de enfatizar o primado da prevenção e da assistência estatal, pilares um e dois, enquanto minimizava a possibilidade do uso de intervenção não consensual, baseada no terceiro pilar”.

<sup>228</sup> Argumentava-se que interesses materiais da China no Sudão, e decorrente disso a sua íntima relação com o governo de Bashar Al-Assad, era um dos principais fatores para que ela servisse de escudo para o regime sudanês. Mas isso é visto como mais um fator que suporte a sua postura soberanista (ver CHAN; CHAN, 2012).

Para Liu (2012, p. 168-169), a atitude geral da China na Líbia foi consistente com aspectos de sua política externa que tem maior incidência na R2P: a necessidade de respeito à soberania e ao princípio da não-intervenção, o papel essencial do povo líbio na resolução do conflito; a importância de se buscar meios pacíficos na solução da controvérsia; o respeito à resolução do CSNU e a ênfase no papel das organizações regionais. Este último elemento foi um dos fatores determinantes para que ela não vetasse a resolução que autorizou a intervenção militar (SHESTERININA, 2016, p. 821)

O evento líbio aumentou consideravelmente o ceticismo das potências emergentes quanto ao uso da R2P. Como é sabido (ver capítulo 2), o grande problema colocado centrou-se no *modus operandi* da intervenção da OTAN, o qual foi visto como uma política de mudança de regime. Como reflexo disso, a China reavivou sua posição mais rígida, traduzindo-se em uma ação política para conter o desenvolvimento da norma e constranger sua implementação (CHEN, 2016, p. 693). Essa postura, na prática, ditou a condução dos assuntos sobre a crise na Síria:

Chinese government's policy toward the Syrian crisis stems mostly from its concern for imposing regime change in the name of R2P, which might be used against Beijing itself in the future. China does not support Bashar's regime unconditionally, but it does strongly oppose regime change instigated by foreign intervention in the name of humanitarian protection<sup>229</sup> (CHEN, 2016, p. 696).

Esses dois episódios também serviram para reforçar a postura de *norm-shaper* da China. Foi a partir deles que a CIIS lançou a ideia apoiada pelo governo chinês de *Responsible Protection* (2012). Esse conceito teve dupla função: uma específica, que seria fazer uma defesa dos posicionamentos de Pequim para o conflito na Síria; e outra ampla, visando estabelecer aspectos mais abrangentes relacionados à R2P (GARWOODS-GOWERS, 2016, p. 02).

Do mesmo modo que a RWP, a RP é considerada uma ação particular com o intuito de modelar a Responsabilidade de Proteger. A proposta é vista como um documento semioficial, diferindo do brasileiro nesse sentido. Mesmo assim, ela foi aceita como contendo a visão sumarizada da China para R2P. Além de ser a criação de think tank ligado ao Ministério das

---

<sup>229</sup> Tradução livre: “A política do governo chinês em relação à crise síria decorre principalmente da preocupação no tocante à imposição de mudanças de regime em nome da R2P, a qual poderia ser usada contra Pequim no futuro. A China não apoia o regime de Bashar incondicionalmente, mas opõe-se fortemente à mudança de regime instigada pela intervenção estrangeira em nome da proteção humanitária”.

Relações Exteriores – o qual emprega vários ex-diplomatas – e que muitas vezes é considerado um portador do pensamento externo, a ideia de *responsible protection* passou a ser estrategicamente utilizada em posicionamentos oficiais chineses (GARWOOD-GOWERS, 2016, p. 12). Ela traz os seguintes elementos: intenção correta, última instância na aplicação da força, proporcionalidade, considerar as consequências humanitárias da ação, exaurir meios diplomáticos e *accountability* nas ações (CHEN, 2016, p. 700).

De modo geral, entende-se que Pequim não age para acabar com a R2P, mas sim no intuito de moldá-la, para que se adeque melhor as suas visões sobre política internacional e governança global em matéria de segurança (HARNISCH, 2016, p. 44). E ser *norm-shaper* nesse processo evolutivo é uma postura intencional partilhada por boa parte da oficialidade e da academia chinesa. Para eles, a China deve participar ativamente do processo de construção da R2P. Deve-se buscar direcionar a norma para que ela tenha um caráter prudente, pacífico e multilateral, respeitando a soberania dos Estados; e a ONU é o palco adequado para discutir seus ajustes (LIU; ZHANG, 2014).

Para Wu (2009, p. 94), enquanto o ocidente utiliza o discurso de que R2P corresponde à ênfase da responsabilidade estatal perante indivíduos, a China foca na ideia e que a responsabilidade em questão é a do Estado perante a sociedade internacional. Na perspectiva chinesa, um Estado soberano e estável é bom para ordem internacional. Liu e Zhang (2014, p. 411) destacam a existência de dualidade de argumentos entre China e ocidente: individualista x coletivista. O primeiro dá suporte ao solidarismo de Estados ocidentais no que concerne a norma; o segundo fundamenta a (e decorre da) visão pluralista chinesa.

Tal qual feito no estudo de caso brasileiro, esse comportamento modelador será apresentado também de modo sistemático na próxima seção, que apresenta os resultados da análise documental por meio de categorizações indutivas e dedutivas.

## 5.2 RESULTADOS: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO

Assim como no capítulo anterior, a apresentação e discussão dos resultados foram divididas em duas partes, seguindo a ordem procedimental realizada no levantamento e codificação dos dados. Primeiramente, demonstra-se de modo sucinto alguns resultados do processo de categorização indutiva. Na segunda parte, momento central da pesquisa, revela-se

como as prescrições identificadas indutivamente foram associadas às categorias teóricas com o intuito de avaliar a visão pluralista da China enquanto *norm-shaper*.

### 5.2.1 Categorização Indutiva: prescrições chinesas para a R2P

Seguindo o procedimento padrão adotado nesta pesquisa, a análise empírica aqui começa por apresentar as categorias identificadas por um processo *data-driven*. Como no caso brasileiro, a codificação das prescrições da China foi também feita a partir dos documentos centrais. No caso chinês, os documentos centrais foram os Diálogos Informais (2009-2016<sup>230</sup>) e a *Responsible Protection* (ver seção 3.3).

O quadro 12 mostra exemplos de segmentos extraídos indutivamente, bem como o modo pelo qual eles foram agrupados em categorias mais gerais.

Quadro 12 – Matriz de Ilustração de codificações indutivas (China)

Segmento	Documento	Categoria	Tipo de verbo
the implementation of “R2P” should not contravene the <b>principle of state sovereignty and the principle of non-interference of internal affairs</b> <sup>231</sup>	2009 – Diálogos Informais	Respeitar à soberania/não-intervenção	Verbo modal
...the elevation and control of the crisis should be accomplished ... by <b>maximizing the use of all peaceful means</b> <sup>232</sup> .	2011 – Diálogos Informais	Priorizar meios pacíficos e diplomacia	Verbo modal

<sup>230</sup> Lembrando que houve 8 encontros/pronunciamentos, mas apenas 7 foram encontrados traduzidos para língua inglesa – os contatos com instituições de pesquisa, ONU e o próprio governo chinês não obtiveram sucesso. O pronunciamento de 2010 não foi, portanto, codificado.

<sup>231</sup> Tradução livre: “a implementação da “R2P” não deve contrariar o princípio da soberania do Estado e o princípio da não ingerência de assuntos internos”.

<sup>232</sup> Tradução livre: “A elevação e o controle da crise devem ser realizados ... maximizando o uso de todos os meios pacíficos”.

International community...can provide constructive assistance but in so doing <b>must strictly follow the purposes and principles of the UN Charter</b> <sup>233</sup>	2012 – Diálogos Informais	Respeitar a Carta da ONU	Verbo modal
<b>the governments of various countries have primary responsibility</b> for the protection of their citizens <sup>234</sup> .	2013 – Diálogos Informais	Estados têm responsabilidade de primária	Verbo estático
the Responsibility to Protect adopted at the 2005 World Summit provides a prudential <b>norm with respect to its application to the four international crimes</b> <sup>235</sup> .	2014 – Diálogos Informais	Limitar aos 4 crimes	Verbo estático

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Tal qual ocorrido na análise do caso brasileiro, dois verbos modais da língua inglesa tiveram alta frequência nos documentos e serviram para identificar prescrições: *should*, com frequência de 63 vezes nos 8 documentos principais analisados e *must*, presente 37 vezes.

Abaixo, utilizando uma árvore de palavras (figura 11 e 12), são ilustradas a ocorrência desses dois verbos e a forma como eles foram utilizados.

<sup>233</sup> Tradução livre: “Comunidade internacional ... pode fornecer assistência construtiva, mas, ao fazê-lo, deve seguir rigorosamente os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas”.

<sup>234</sup> Tradução livre: “os governos de vários países têm a responsabilidade primária na proteção de seus cidadãos”.

<sup>235</sup> Tradução livre: “a Responsabilidade de Proteção adotada na Cúpula Mundial de 2005 fornece uma norma prudencial em relação à sua aplicação aos quatro crimes internacionais”.

Figura 11 – Árvore de palavras do termo *should* (China)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Alguns exemplos da utilização do *should* para prescrever comportamento:

- Países/Estados devem... (*Countries/States should...*)
- As Nações Unidas devem... (*The United Nations should...*)
- A R2P (não) deve... (*R2P should...*)

Figura 12 – Árvore de palavras do termo *must* (China)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

### Alguns exemplos da utilização do *must* para prescrever comportamento

- Nós [a comunidade internacional] devemos... (*We [International community] must...*)
- O Conselho de Segurança deve... (*The [Security] Council must...*)
- ... proteção deve... (*protection must...*)

Como no caso brasileiro, a China também apresentou tanto prescrições positivas, como negativas.

### Exemplos de prescrições positivas para a normas:

- *the governments of various countries have primary responsibility for the protection of their citizens (ID, 2013)<sup>236</sup>;*

<sup>236</sup> Tradução livre: "os governos dos vários países têm responsabilidade primária na proteção de seus cidadãos"

- *The implementation of “R2P” should not contravene the principle of state sovereignty and the principle of non-interference of internal affairs*<sup>237</sup> (ID, 2009)
- *The concept of “R2P” applies only to the four international crimes of “genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity”*<sup>238</sup> (ID, 2009).
- *actions can only be used after all the peaceful means are exhausted*<sup>239</sup> (ID, 2012)
- *international society and external organizations may provide constructive assistance*<sup>240</sup> (ID, 2011)

Exemplos de prescrições negativas:

- *No party should engage in regime change*<sup>241</sup> (ID, 2011)
- *No party can unilaterally interpret the concept*<sup>242</sup> (ID, 2012)
- *states must refrain from using the “R2P” as a diplomatic tool to exert pressure on others*<sup>243</sup> (ID, 2009)
- *[the international community] cannot violate respect for sovereignty by providing interference in internal affairs*<sup>244</sup> (ID, 2016)

Alguns posicionamentos codificados revelam uma postura clara da China no intuito de precisar aspectos normativos e determinar prescrições que não foram claramente convencionadas. Há, porém, outras diretrizes que podem ser consideradas apenas a reafirmação de dispositivos previstos no SOD. Essas também podem revelar o comportamento modelador, pois, por exemplo, elas podem ser entendidas como um modo de direcionar interpretações da norma. Por meio desse artifício, há a possibilidade de promover hierarquizações<sup>245</sup>.

Um exemplo de como a saliência de termos não contestados pode servir para direcionar interpretações é a insistência chinesa em ressaltar que a R2P se aplica exclusivamente aos 4 crimes previstos no SOD (“*R2P applies only to the four international crimes*”<sup>246</sup>). Aqui, infere-se uma forma implícita de ressaltar que os crimes contemplados pela norma não podem ser expandidos. Esse tipo de inferência deve ser feita com base na frequência de aparecimento de prescrições nos documentos e no modo como o argumento é aplicado – como será visto na subseção seguinte.

<sup>237</sup> Tradução livre: “a implementação da R2P não deve contrariar o princípio da soberania estatal e o princípio da não-interferência nos assuntos internos”

<sup>238</sup> Tradução livre: “o conceito da R2P se aplica apenas aos quatro crimes internacionais: “genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade”.

<sup>239</sup> Tradução livre: “ações só podem ser iniciadas após todos os meios pacíficos serem exauridos”.

<sup>240</sup> Tradução livre: “a sociedade internacional e organizações internacionais podem fornecer assistência construtiva”

<sup>241</sup> Tradução livre: “nenhuma parte deve engajar-se em mudança de regime”.

<sup>242</sup> Tradução livre: “nenhuma parte deve interpretar o conceito unilateralmente”.

<sup>243</sup> Tradução livre: “Estados devem evitar utilizar a R2P como forma de medida diplomática para pressionar outros Estados”.

<sup>244</sup> Tradução livre: “[A Comunidade Internacional] não pode violar o respeito à soberania interferindo nos assuntos internos dos outros Estados”.

<sup>245</sup> Isso também ocorre no caso do Brasil, mas como a relevância lá é menor, dada a frequência, preferiu-se dar espaço a essa questão neste estudo de caso.

<sup>246</sup> Tradução livre: “R2P aplica-se apenas aos quatro crimes internacionais”.

Na tabela 10, são listadas todas as categorias indutivamente criadas e suas frequências nos 8 documentos centrais com ocorrência em mais de um documento (max. 8/ min. 2).

Tabela 10 – Prescrições mais frequentes nos documentos centrais (Brasil)

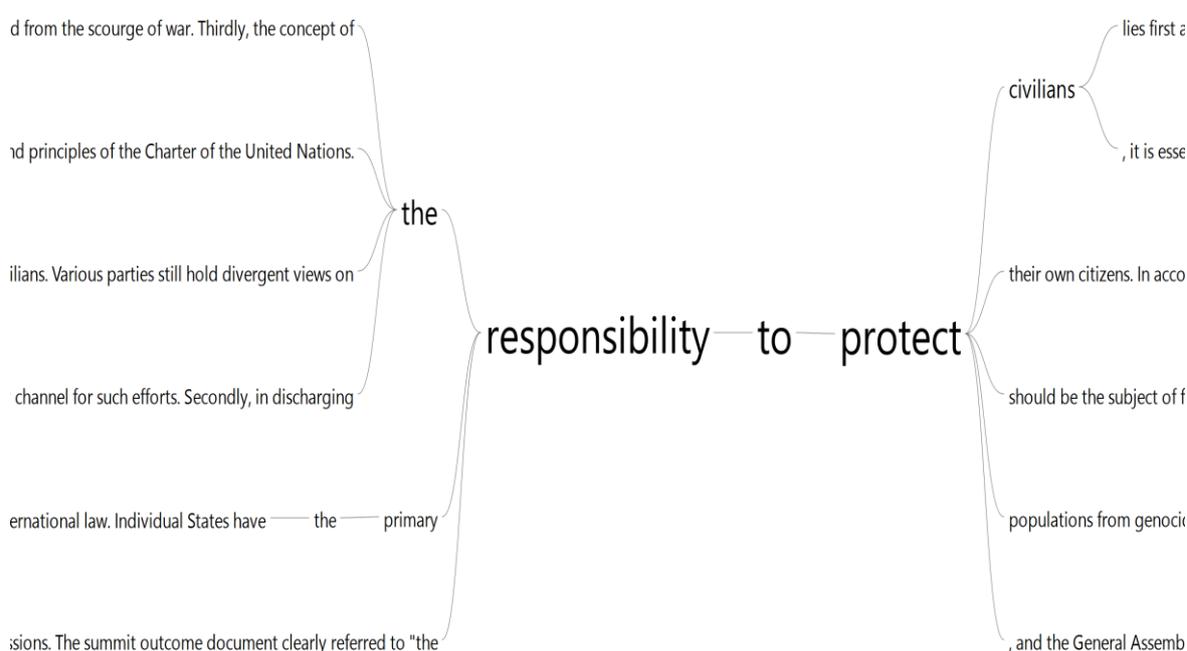
Nome	Frequência por documento (total = 8 documentos)
<b>Estados têm responsabilidade primária</b>	8
<b>Limitar aos 4 crimes</b>	8
<b>Priorizar meios pacíficos e diplomacia</b>	8
<b>Respeitar a Carta da ONU</b>	8
<b>Respeitar soberania/não-intervenção</b>	7
<b>Evitar interpretações arbitrárias</b>	7
<b>Obter consenso geral</b>	7
<b>Assistência deve ser complementar</b>	7
<b>Observar caso-a-caso</b>	5
<b>Maior atenção à prevenção</b>	4
<b>Precaução/prudência durante aplicação</b>	4
<b>R2P não é uma norma legal</b>	3
<b>Evitar mudança de regime</b>	3
<b>Respeitar especificidades nacionais</b>	3
<b>Medidas coercitivas devem ser autorizadas pelo CSNU</b>	3
<b>Seguir <i>framework</i> da ONU</b>	3
<b>Criar mecanismos de <i>accountability</i></b>	3
<b>Respeitar a condução do governo</b>	3
<b>Usar a força apenas em última instância</b>	3
<b>Outras OIs exercem papel</b>	2
<b>Interpretar estritamente as resoluções do CSNU</b>	2
<b>Respeitar a integridade territorial</b>	2

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Assim como feito no estudo de caso brasileiro, aqui também as categorias indutivas criadas com base nos documentos centrais foram depois utilizadas para identificar segmentos nos outros grupos de documentos avaliados em debates transversais ligados à R2P.

No caso do PCAC, seguindo o modelo do capítulo anterior, a codificação procurou observar uma regra restritiva, para não aceitar tudo o que foi debatido como sendo necessariamente referente à R2P. A regra, apresentada no capítulo 3, foi identificar prescrições que surgissem quando a China estivesse falando de “responsibility to protect”.

Figura 13 – Árvore de palavras da combinação *responsibility + to + protect* (China)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Na próxima subseção, as categorias indutivas passam a ser subcategorias das teóricas<sup>247</sup>. As análises seguem o modelo do capítulo anterior.

<sup>247</sup> Como o estudo do caso brasileiro, nesse momento, quando se fizer menção a palavra ‘categoria’. As prescrições indutivamente codificadas passam a ser tratadas expressamente de ‘subcategoria’.

## 5.2.2 Categorização teórica: avaliando pluralismo

Procura-se agora associar as categorias indutivas às teóricas criadas por dedução, observando o pluralismo da Escola Inglesa.

### 5.2.2.1 Soberania

Observando a disposição empregada no capítulo anterior, a primeira categoria teórica a ser apresentada é a soberania. Mais do que um elemento dentre os outros no grupo teórico, é sabido que neste trabalho ela é tratada como uma *macrocategoria*. Assim, não obstante serem atribuídas prescrições diretamente relacionadas, assume-se, por outro lado, que esta categoria tem ocorrência transversal – de maior ou menor intensidade – em outras categorias e prescrições.

Dentre as diretrizes indutivamente categorizadas, a que é associada diretamente à presente categoria é a que prega o *respeitar a soberania/não-intervenção*. De antemão, é importante notar que esta diretriz foi explicitamente utilizada pela China em 7 dos 8 documentos principais. Quando discute a R2P, Pequim deliberadamente advoga o reforço, em vez do enfraquecimento, da soberania e do princípio da não-intervenção. Palavras-chave como *sovereignty, sovereign, non-interference* e *non-intervention*, as quais foram como indicadores para a codificação, são um primeiro indício disso<sup>248</sup>.

A China emprega soberania como elemento estruturante da R2P de diversas maneiras. Por um lado, ela enfatiza que o instituto é componente basilar da Carta da ONU – associação feita em praticamente todos os Diálogos Informais. Há também o seu uso como guia no processo de aplicação da norma: “Implementation should not contravene the principle of state sovereignty and the principle of non-interference of internal affairs”<sup>249</sup> (CHINA, ID, 2009). Ainda, a prescrição é empregada especificamente ao tratar da assistência internacional, para

---

<sup>248</sup> É necessário lembrar que, por se tratar de uma análise qualitativa de conteúdo, essas palavras só são utilizadas como indicadores para ser inseridos em uma categoria (nesse caso, subcategoria), quando são interpretadas de acordo com a definição desta.

<sup>249</sup> Tradução livre: “implementação não deve contrariar o princípio da soberania estatal e o princípio da não-interferência nos assuntos internos”.

salientar o caráter exclusivamente suplementar desse mecanismo, pois o suporte deve se dar em “*full respect of national sovereignty*”<sup>250</sup> (CHINA, ID, 2011, grifo nosso).

Esse instituto foi utilizado igualmente para reforçar a necessidade de respeito aos governos dos Estados. Empregar a R2P com o intuito de substituir lideranças estatais por outras é considerado uma violação abusiva e contrária aos “principles of state sovereignty and non-interference in other’s internal affairs”<sup>251</sup> (RP, 2012).

No debate sobre proteção de civis em conflitos armados, quando a China discute questões sobre responsabilidade, a noção prescritiva de respeito à soberania e à não-intervenção surge em todos os posicionamentos analisados (9 no total). A ideia segue, no geral, linha idêntica ao que é afirmado nos Diálogos Informais: “[w]hile the international community and external forces can provide constructive support, they must follow the provisions of the UN Charter, fully respect the wish of the countries concerned and *refrain from undermining the sovereignty*”<sup>252</sup> (CHINA, PCAC, 2009/jan, grifo nosso).

A mesma preocupação normativa surge nos debates sobre as crises no Oriente Médio, tanto no Conselho de Segurança (em 9 dos 11 documentos levantados), como no Conselho de Direitos Humanos (em 4 dos 7 documentos). Assim, qualquer ação internacional deve ser realizada “*on the basis of respect for Syrian sovereignty*”<sup>253</sup> (ONU, S/PV. 7595, 2015).

A saliência da ideia de respeito à soberania e não-intervenção é, portanto, bastante ilustrativa do engajamento chinês. Já que, na medida em que ela está em 87% dos documentos centrais (ID + RP) e em 91% dos demais (PCAC + CSNU + CDH). A recorrência dessa prescrição torna-se ainda mais representativa quando complementada pela frequência de palavras. Considerando os 35 documentos totais analisados, a China utiliza o termo *sovereignty* 51 vezes, em 28 deles.

Essa questão não é importante apenas pelo uso reiterado do entendimento normativo de respeito à soberania, mas também pela forma como ela é utilizada. Por exemplo, constantemente a China enfatiza a necessidade de respeito *total* à soberania (*fully respect*) e da necessidade de não contrariar o princípio da soberania estatal (“*not contravene the principle of*

<sup>250</sup> Tradução livre: “respeitar integralmente a soberania nacional”.

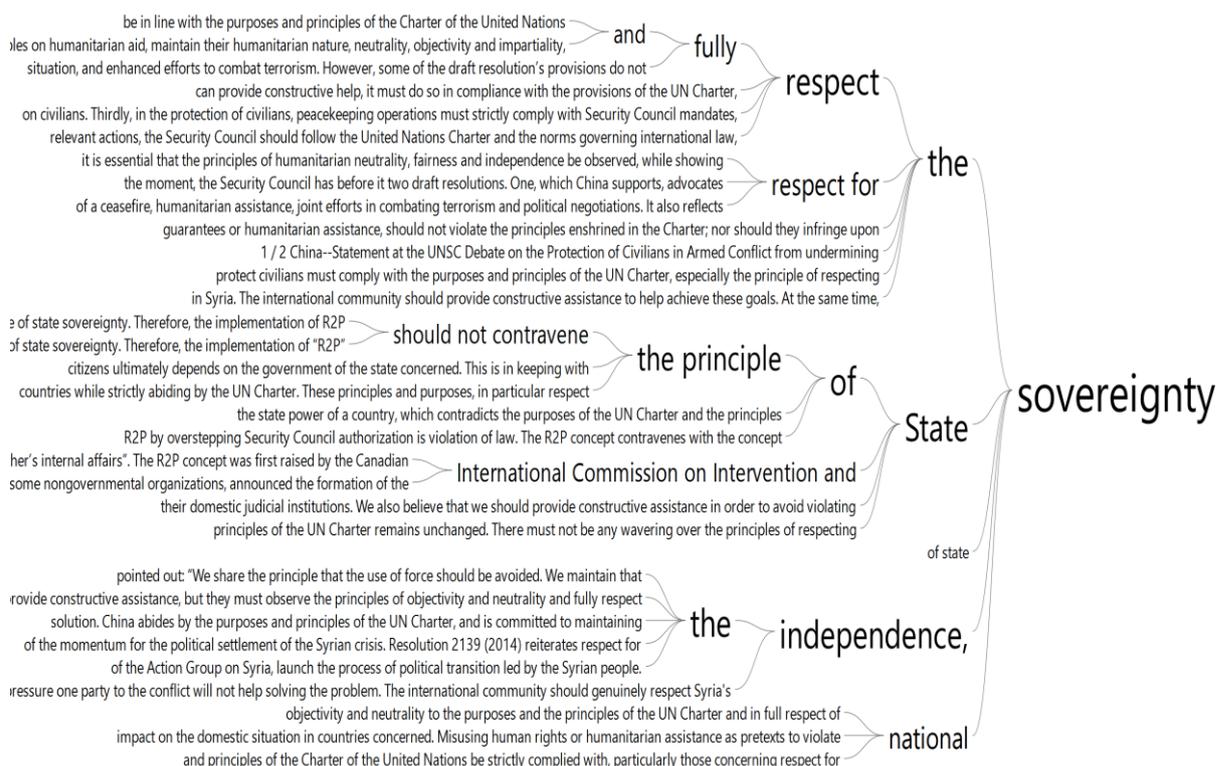
<sup>251</sup> Tradução livre: “princípios da soberania estatal e da não-intervenção nos assuntos internos”.

<sup>252</sup> Tradução livre: “ao passo que a Comunidade Internacional e as forças externas podem fornecer um apoio construtivo, elas devem seguir as disposições da Carta das Nações Unidas, respeitar plenamente o desejo dos países em questão e abster-se de violar a soberania”.

<sup>253</sup> Tradução livres: “nas bases do respeito à soberania síria”.

*State sovereignty*”<sup>254</sup>) (CHINA, ID, 2009). A árvore de palavras abaixo permite a rápida visualização disso<sup>255</sup>.

Figura 14 – Árvore de palavras do termo *sovereignty* (China)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Os documentos revelam que a China não tem interesse em suavizar o pluralismo em suas declarações para a norma. Os posicionamentos analisados corroboram com a noção de que soberania é um elemento estruturante da política externa chinesa – por causa da sua identidade de Estado em desenvolvimento, vítima histórica de intervenções ocidentais e/ou como instrumento de defesa contra a legitimação de movimentos separatistas (GILL, 2010; SHAMBAUGH, 2013; CARLSON, 2010). Ela quer moldar a R2P no sentido de que o respeito à soberania se torne sua base, esses resultados são expressivos para confirmar o entendimento de que a China, na qualidade de potência emergente, possui um engajamento “soberanista”.

<sup>254</sup> Tradução livre: “não contrariar o princípio da soberania estatal”.

<sup>255</sup> Vale lembrar que o software destaca com maior tamanho as palavras e combinações mais recorrentes utilizadas nos documentos analisados.

### 5.2.2.2 Territorialidade

Como visto, a partir da teoria da Escola Inglesa, é natural então que um Estado pluralista procure associar essas duas concepções (ver capítulo 3). Pensando em termos de modelagem normativa, é importante verificar se/como determinada potência emergente utiliza essa instituição.

Aqui, a prescrição identificada indutivamente foi a que remete diretamente à necessidade de respeito à integridade territorial. Porém, o respeito à integridade territorial incidiu em apenas 2, uma saliência bem menor do que a prescrição sobre respeitar a soberania/não-intervenção.

Apesar da baixa incidência nos documentos centrais, essa ideia foi utilizada pela China com uma frequência muito maior nos demais grupos de documentos. Com relação ao principal debate correlacionado, sobre a proteção de civis em conflitos armados, ela se faz presente em 8 dos 9 posicionamentos levantados<sup>256</sup>. Em suas declarações específicas para as crises no Oriente Médio, a China usou a ideia de respeito à integridade territorial em 5 dos 11 documentos nos debates no Conselho de Segurança e em 4 dos 7, nos debates no âmbito do Conselho de Direitos Humanos.

A própria concepção teórica de que existe uma visão territorializada de soberania já aponta para um fator complicador. Nesse caso, a alta incidência desta prescrição nos demais grupos de documentos relativiza a baixa inserção nos documentos centrais.

Ao considerar a visão territorializada de soberania como característica do pluralismo, não é difícil assumir que quando a China fala expressamente de soberania ela também está se referindo ao respeito à integridade territorial. Essa inferência é reforçada quando se percebe que geralmente soberania e integridade territorial são usados conjuntamente.

Quando usou as duas prescrições nos documentos centrais e no grupo PCAC, Pequim empregou literalmente em sua grande maioria o argumento de “*full(y) respect*” *sovereignty* e *territorial integrity*, normalmente agregando o também ‘*unity*’ e ‘*independence*’ (CHINA, PCAC, 2011/mai; CHINA, PCAC, 2011/nov; CHINA, PCAC, 2013/ago; CHINA, PCAC, 2014; CHINA, ID, 2011; CHINA, ID, 2012). Adicionalmente, há também a incidência dessa

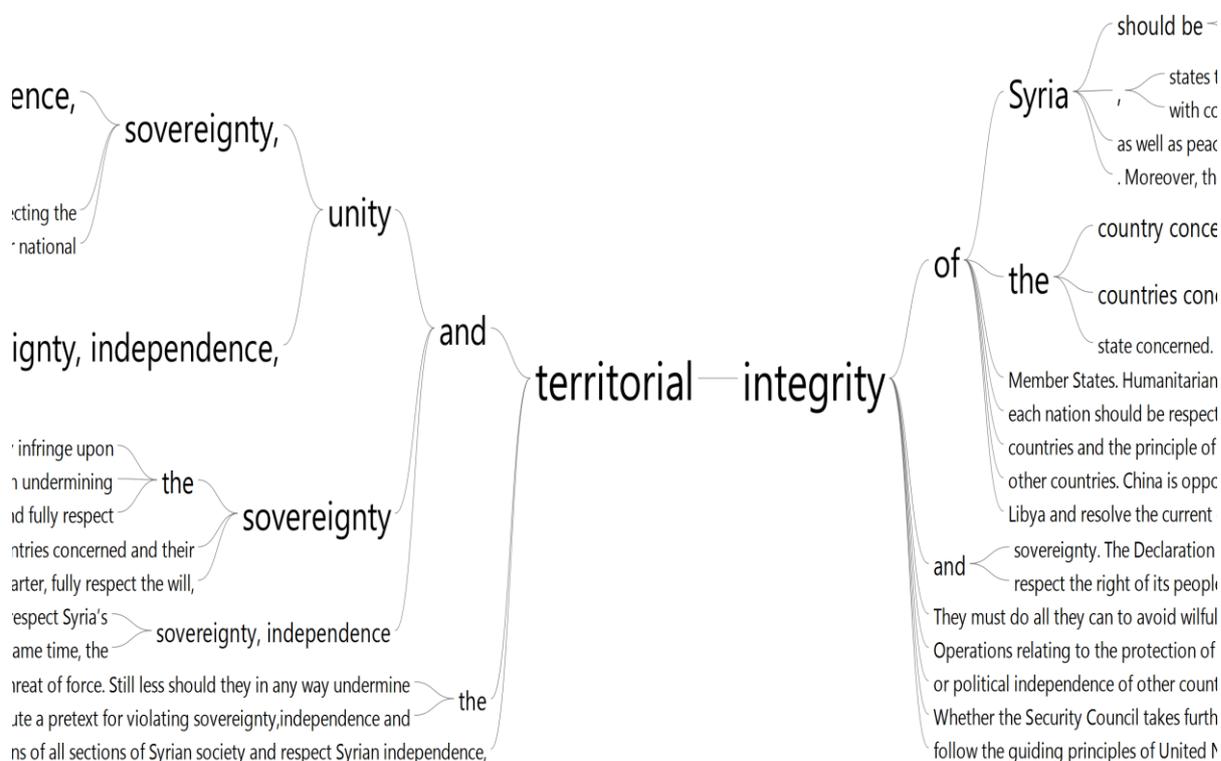
---

<sup>256</sup> É sempre pertinente lembrar que a codificação desse grupo específico foi feita a partir de menção literal à ideia de ‘responsabilidade de proteger civis’ ou semanticamente equivalentes.

construção nos outros fóruns: “fully respect Syria’s sovereignty, independence and territorial integrity”<sup>257</sup> (ONU, S/PV. 6627, 2011).

No intuito de evidenciar ainda mais essa relação, utilizou-se a ferramenta de coocorrência disponível no software MAXQDA, a qual revela proximidade ou sobreposição de codificações. O software mostrou que todos os 20 segmentos que foram identificados e inseridos na subcategoria *respeito à integridade territorial* ocorreram juntamente com a categoria *respeito à soberania/não-intervenção* (a qual teve um total de 33 segmentações). Essa coocorrência pode ser claramente vista usando uma árvore de palavras para os 35 documentos analisados na totalidade.

Figura 15 – Árvore de palavras da combinação *territorial + integrity* (China)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Assim, além de qualitativamente expressiva, respeito à integridade territorial também o é quantitativamente. Apesar de ter tido uma incidência de apenas 25% (2 de 8) no grupo central

<sup>257</sup> Tradução livre: “respeitar integralmente a soberania, independência e integridade territorial da Síria”.

de documentos, quando considerados os demais documentos analisados, ela revelou-se com ocorrência em mais da metade deles (19 dos 35).

De forma complementar, foi possível verificar que o uso da combinação integridade + territorial (*territorial + integrity*) aparece 24 vezes em 21 documentos (no total de 35).

A ideia de respeito à unidade de território dos Estados confirma o uso da tríade pluralista: soberania, não-intervenção e integridade territorial, como norte para o seu comportamento externo em assuntos referentes a direitos humanos e segurança internacional. Como foi visto, a China é avessa a movimentações para a legitimação de ações externas que busquem relativizar a jurisdição territorial de governos. A ideia de soberania como territorialidade reforça sua identidade com Estados em desenvolvimento no exterior (XINQUAN; HUIPING, 2015) e a protege de pressões externas que procuram legitimar movimentos separatistas (GILL, 2010).

### 5.2.2.3 *Direito Internacional Tradicional*

No tocante à visão pluralista de direito internacional, a qual assume uma concepção minimalista e estadocêntrica e que, na sua hierarquia, estão os princípios da não-intervenção e respeito ao assunto interno dos Estados, três subcategorias foram atribuídas, como mostra a tabela (11) abaixo (essa ideia aparece pelo menos uma vez em todos os documentos centrais; ou seja, omissos = 0):

Tabela 11 – Prescrições associadas à categoria Direito Internacional Tradicional

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Respeitar a Carta da ONU</b>	8	100,00
<b>R2P não é uma norma legal</b>	3	37,50
<b>Observar princípios de neutralidade e objetividade</b>	1	12,50
<b>Total (Válido)</b>	8	100,00
<b>Omissos</b>	0	0,00
<b>Total</b>	8	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

### *Respeitar a Carta da ONU*

A prescrição com maior incidência na tabela 11 é a que afirma que, ao interpretar/aplicar a R2P, a comunidade internacional<sup>258</sup> deve *respeitar a Carta da ONU*. Ela é empregada em todos os posicionamentos nos Diálogos Informais (7), assim como no *Responsible Protection*, como “the relevant actions must *strictly abide* by the provisions of the UN Charter” (CHINA, ID, 2009) ou que “the international community in providing assistance should *strictly abide* by the purposes and principles of the UN Charter”<sup>259</sup> (ID, 2014).

Aqui, verifica-se que a Carta da ONU é situada em uma concepção tradicional de direito internacional, por causa de seu emprego como mecanismo restritivo (nas duas citações acima fala-se em *strictly abide*).

Normalmente, ao utilizar a Carta em declarações, os chineses associam-na a palavras-chave como soberania, não-interferência, independência estatal e integridade territorial. Pequim trata esses princípios como centrais para a ordem internacional, e a Carta da ONU é o documento que explicita essa centralidade. Isso é ilustrativo quando se utiliza a ferramenta de coocorrência. Ela demonstra que, nos 8 documentos, a referida prescrição coocorre 6 vezes com a subcategoria *respeito à soberania/não-intervenção*.

Uma alta incidência da concepção tradicional de direito internacional, ao falar da Carta da ONU, pôde ser vista também nos debates sobre proteção de civis em conflitos armados. Dos 9 documentos levantados no PCAC, 8 trouxeram essa ideia. Empregada mais uma vez para disciplinar, de modo restritivo, o apoio internacional: “[a]ction to protect civilians *must comply* with the purposes and principles of the UN Charter”<sup>260</sup> (CHINA, PCAC, 2011, grifo nosso); “[t]he assistance provided by the international community and external organizations must be in line with the purposes and principles of the Charter”<sup>261</sup> (CHINA, PCAC, 2014). Nos posicionamentos no CSNU, essa ideia aparece em 5 dos 11 documentos analisados, e no CDH, uma vez.

---

<sup>258</sup> Em termos teóricos, utiliza-se aqui a nomenclatura ‘sociedade internacional’. Quando for utilizado o termo ‘comunidade internacional’ estará se referido a como a China emprega isso discursivamente.

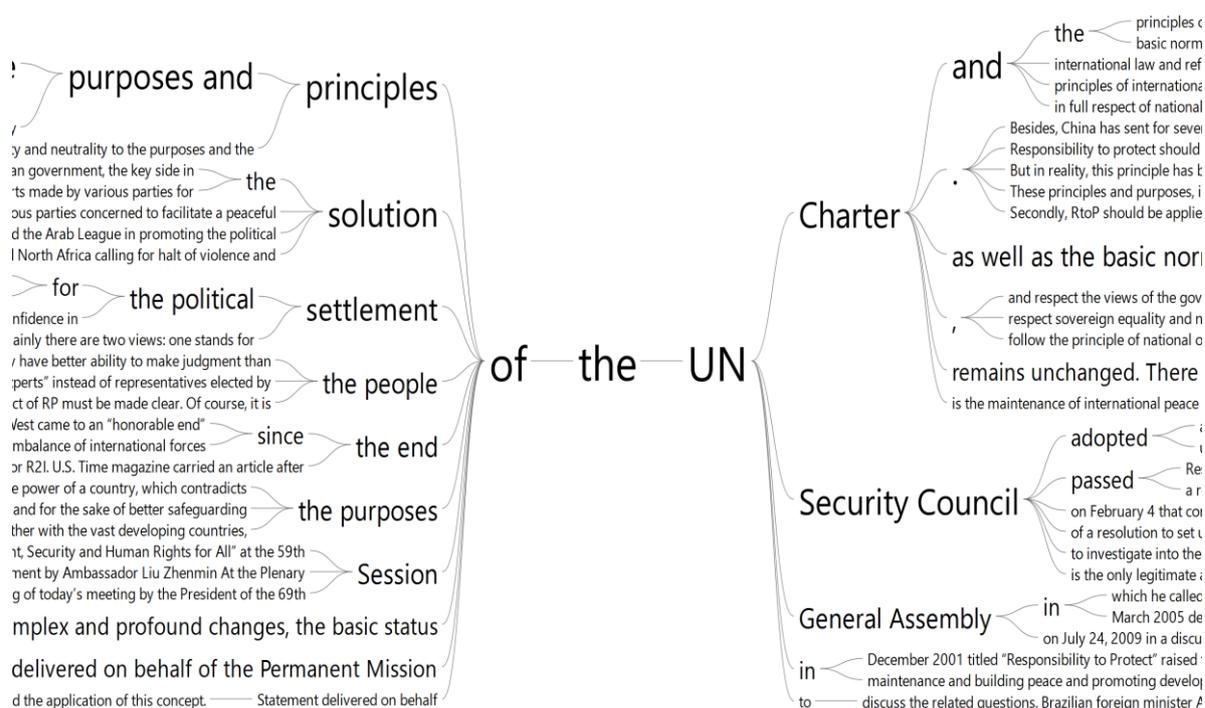
<sup>259</sup> Tradução livre: “a Comunidade Internacional, ao fornecer assistência, deve vincular-se estritamente aos princípios da Carta da ONU”.

<sup>260</sup> Tradução livre: “ações para a proteção de civis devem seguir os princípios e propósitos inseridos na Carta da ONU”.

<sup>261</sup> Tradução livre: “a assistência oferecida pela Comunidade Internacional e pelas organizações externas deve estar alinhada aos princípios e propósitos da Carta da ONU”.

É possível se valer da árvore de palavras (figura 16) para uma melhor visualização do uso pluralista da Carta da ONU e como ela é importante nos discursos da China.

Figura 16 – Árvore de palavras da combinação *of + the + UN* (China)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

### *R2P não é uma norma legal*

Outra prescrição atribuída é o preceito negativo o qual procura inviabilizar qualquer interpretação que estabeleça status de direito internacional à R2P. Classificando esta norma política como apenas um “conceito”, termo que foi usado expressamente em 2 dos documentos centrais incidentes (CHINA, ID, 2009; CHINA, ID, 2016).

Aqui, emprega-se uma ideia considerada pacífica no processo de institucionalização da R2P (WELSH, 2013). Contudo, quando se optar por reforçar discursivamente esse entendimento, apresenta-se uma estratégia que sugere, ao menos, uma tentativa de evitar que essa ideia mude. Nesse sentido, é interessante o fato de a China ter usado essa prescrição tanto na primeira vez que se pronunciou nos Diálogos Informais (2009), como na última aqui analisada (2016).

Dentre as prescrições assinaladas, ainda, foi identificada também a que ressalta a necessidade de se *observar princípios de neutralidade e objetividade* ao se interpretar os dispositivos da Carta da ONU.

A concepção de direito internacional identificada com os princípios pluralistas da sociedade internacional, positivados na Carta ONU, também corrobora com a literatura apresentada (XUE, 2012). Quando Pequim usa direito internacional para se referir a soberania, não-intervenção e integridade territorial, há uma confirmação do entendimento da literatura: a China assume direitos humanos como assunto doméstico. No caso de Tratados internacionais que versam sobre a matéria, eles estão subordinados aos referidos princípios da Carta da ONU, que são aspectos estruturantes da ordem internacional e, portanto, superiores (INBODEN; CHEN, 2012).

Quanto à insistência em afirmar que a R2P não é uma norma de direito, isso vai ao encontro do pensamento estadocêntrico sobre direito internacional. Ele deve ser produzido primordialmente por meio de um processo formal de criação de tratados, o qual exige aquiescência expressa dos Estados. Nesse sentido, outros modos considerados fontes de direito, notadamente o costume internacional, não são desacreditados (ALLISON, 2015).

#### 5.2.2.4 Gerenciamento das Grandes Potências

Outra categoria teórica criada a partir das instituições da Escola Inglesa foi o *gerenciamento das grandes potências* (BUZAN, 2004). Foca-se aqui nas prescrições atribuídas ao papel exercido pelo CSNU. Duas diretrizes foram identificadas como prescrições. Em metade dos 8 documentos há pelo menos uma menção pluralista (com 4 omissões, como demonstra a tabela 12).

Tabela 12 – Prescrições associadas à categoria Gerenciamento das Grandes Potências

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Obter resolução do CSNU</b>	3	37,50
<b>CSNU tem responsabilidade</b>	1	12,50
<b>Total (Válido)</b>	4	50,00
<b>Omissos</b>	4	50,00
<b>Total</b>	8	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

### *Obter resolução do CSNU*

Como visto na subseção anterior, uma mudança determinante para a China entre a R2P/ICISS e o SOD foi o fato de que ações coercitivas só poderiam ocorrer após autorização do CSNU. O relatório publicado em 2001 era mais aberto a outras opções, contudo, o *World Summit* restringiu essa possibilidade exclusivamente à autorização do Conselho. Em seus posicionamentos, os chineses reforçam essa ideia em 3 dos 8 documentos principais. A prescrição também apareceu uma vez no grupo PCAC

O modo enfático como essa diretriz é empregada é sintomático. Não há dúvidas de que se trata de uma obrigatoriedade (*must be*): “When enforcement actions are to be taken *it must be authorized by the Security Council*”<sup>262</sup> (CHINA, ID, 2011); “UN Security Council *authorization must be acquired* if coercive force or military force is to be used”<sup>263</sup> (RP, 2012).

Como visto na literatura, esta foi uma preocupação que decorreu da intervenção da OTAN na Líbia. Isso fica evidente quando se percebe que esse preceito teve toda sua ocorrência restrita aos anos de 2011 e 2012 (seja nas duas vezes que foi mencionada nos documentos centrais ou na vez que foi citada no âmbito da PCAC).

### *O Conselho de Segurança tem responsabilidade*

Antes das crises na Líbia e na Síria, a menção ao papel do CSNU foi muito mais vaga. Apenas enfatizava-se que o Conselho tinha responsabilidade em questões relacionadas à R2P, o que foi mencionado uma única vez: “When the occurrence of such a crisis calls for the UN to respond, the Security Council has a role to play”<sup>264</sup> (CHINA, ID, 2009).

Essa mesma concepção ampla também foi citada uma vez nos debates sobre a proteção de civis em conflitos armados: “The Security Council can play a positive role in promoting the protection of civilians”<sup>265</sup> (CHINA, PCAC, 2009)

---

<sup>262</sup> Tradução livre: “quando ações de imposição forem tomadas elas devem ser autorizadas pelo Conselho de Segurança”.

<sup>263</sup> Tradução livre: “autorização do Conselho de Segurança da ONU deve ser adquirida antes de medidas coercitivas ou ações militares sejam utilizadas”.

<sup>264</sup> Tradução livre: “quando a ocorrência de uma crise como essa necessita de uma resposta da ONU, o Conselho de Segurança tem um papel a exercer”.

<sup>265</sup> Tradução livre: “o Conselho de Segurança pode exercer um papel positivo na proteção de civis”.

Posteriormente, contudo, ela passou a incidir no âmbito do CSNU, nos debates referentes à Síria (4 de 11 documentos). Afirmou-se, por exemplo, que “[a]s the core of the collective security mechanism, the Security Council bears primary responsibility for the maintenance of international peace and security”<sup>266</sup> (ONU, S/PV. 7116, 2014).

Um breve levantamento quantitativo mostra que houve certa saliência nas citações ao Conselho. Surge 29 vezes pelos chineses nos 8 documentos principais. A árvore de palavras é um recurso interessante para a visualização desse uso (ver árvore acima, nas análises sobre a Carta da ONU).

Para Pequim, situar as ações no âmbito do CSNU é importante sobretudo porque a China é um P5. Assim, ela está presente em todos os debates e, quando necessário, podem exercer seu poder de veto. O fato de os chineses enfatizarem que ele deve ser um órgão central em casos de ações coercitivas coaduna com a visão de que o Conselho é usado para reforçar seus entendimentos sobre soberania e não-intervenção, para que continuem sendo elementos basilares na governança de segurança internacional (THIES, 2015).

Adicionalmente, existe aí a ideia de que o órgão deve focar em medidas pacíficas/diplomáticas na solução de conflitos, ao invés de ingerências externas (SHIH; HUANG, 2013) – o que reforça sua imagem de potência responsável (ver primeira seção do capítulo). Implicitamente, há aqui a oposição a qualquer tomada de medidas coercitivas fora do órgão, como ações concertadas de potências ocidentais por meio da OTAN.

#### 5.2.2.5 *Diplomacia e multilateralismo interestatal*

Dentre os 8 documentos principais, 5 prescrições foram associadas à categoria teórica que trata da diplomacia e do multilateralismo interestatal. Considerando os 8 documentos centrais, em todos eles houve a ocorrência de pelo menos um preceito que remetesse a esta categoria (omissos = 0), como visto na tabela 13.

---

<sup>266</sup> Tradução livre: “por ser o núcleo da segurança coletiva, o Conselho de Segurança é o principal responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais”.

Tabela 13 – Prescrições associadas à categoria Diplomacia e multilateralismo interestatal

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Priorizar de meios pacíficos e diplomacia</b>	8	100,00
<b>Obter consenso amplo</b>	7	87,50
<b>Assistência têm caráter complementar</b>	7	87,50
<b>Ações devem seguir o <i>framework</i> da ONU</b>	4	50,00
<b>Outras OIs têm importância</b>	2	25,00
<b>Total (Válido)</b>	8	100,00
<b>Omissos</b>	0	0,00
<b>Total</b>	8	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

#### *Priorizar meios pacíficos e diplomacia*

A prescrição mais frequente é a procura por elevar diplomacia e meios pacíficos de solução de controvérsias ao centro da norma. Ela aparece em todos os 8 principais documentos. A sua codificação foi auxiliada por vários indicadores que ressaltam a mesma ideia, como *political solutions, negotiation or dialogue, peaceful means*. A ideia de priorização surgiu pela semântica dos trechos codificados. A China não apenas ressalta a importância desses meios, mas que seu exaurimento deve ser uma meta a ser alcançada antes de qualquer outra medida mais invasiva: “*prerequisite for invoking protection should be exhaustion of diplomatic and political means of solution*”<sup>267</sup> (RP, 2012, grifo nosso).

A mesma ideia também apareceu em todos os posicionamentos investigados no âmbito do CDH e em 10 dos 11 no CSNU. Nesse último caso, pode ser visto que a prescrição foi utilizada com dupla função, para ressaltar a importância dos meios pacíficos e para deixar claro que o uso da força estava fora de cogitação: “*A political solution is the only way out of the Syrian problem*”<sup>268</sup> (ONU, S/PV. 7216, 2014, grifo nosso).

<sup>267</sup> Tradução livre: “o exaurimento de meios diplomáticos e políticos de solução de controvérsias deve ser pré-requisito para a invocação da proteção”.

<sup>268</sup> Tradução livre: “a solução política é o único caminho para resolver o problema da Síria”.

### *Obter consenso amplo*

Outra prescrição bastante saliente é a que exige consenso amplo para seus dispositivos. Essa ideia foi utilizada em 7 dos 8 documentos principais. Por um lado, é uma forma de postergar os debates, por outro, é também um modo de ganhar mais simpatia dos países em desenvolvimento, que são muito cautelosos com o desenvolvimento da norma.

Usualmente, a China encerra seus posicionamentos nos Diálogos Informais fazendo apelo para consenso: “Member States have not reached a consensus. The United Nations should continue the discussion”<sup>269</sup> (CHINA, ID, 2014). Esse argumento também mostra uma tática chinesa de ressaltar que a norma ainda não é consolidada, por isso deve-se evitar sua aplicação em casos controversos.

A mesma ideia também apareceu uma vez nos debates sobre proteção de civis, episódio importante, pois mostrou que o fórum é um ambiente considerado adequado para discutir a norma: “the concept of the responsibility to protect should be the subject of further comprehensive and indepth discussions”<sup>270</sup> (CHINA, PCAC, 2005).

### *Assistência tem caráter complementar*

Outra prescrição importante presente nas declarações coloca em perspectiva a visão de Pequim no que diz respeito ao suporte externo. Como se coloca os Estados como principais responsáveis, os chineses ressaltam que a assistência fornecida deve ser subsidiária, complementar. Isso surge quando quando se fala que a Comunidade Internacional “*constructive assistance*”.

Ideia que apareceu explicitamente em 7 dos 8 documentos centrais e em 8 dos 9, nos debates sobre proteção de civis. Ainda, foi utilizada igualmente nos posicionamentos específicos no CDH como no CSNU.

O entendimento de que se trata de um apoio suplementar é inferido do fato de que a assistência é uma faculdade, já que a Comunidade Internacional “*can/may provide* construtiva

---

<sup>269</sup> Tradução livre: “Estados-membros ainda não alcançaram um consenso. As Nações Unidas devem continuar debatendo”.

<sup>270</sup> Tradução livre: “o conceito da Responsabilidade de Proteger deve ser objeto de maiores, mais compreensivas e mais profundas discussões”.

assistance” (construção que aparece explicitamente em 7 dos 9 documentos centrais), porém “the protection of the citizens *ultimately depends on the government of the state concerned*”<sup>271</sup>. (ID, 2009, grifo nosso).

#### *Ações devem seguir o framework da ONU*

Numa perspectiva pluralista, Organizações Internacionais são muito importantes para o multilateralismo interestatal, sobretudo a ONU. Aqui, a China demonstra que deseja que a consolidação da R2P seja feita no âmbito daquela organização. Metade dos posicionamentos nos documentos centrais trouxe isso expressamente. Além do fato de que as ações devem ser feitas observando o *framework* da ONU (CHINA, ID, 2009; CHINA, ID, 2011; CHINA, ID, 2012), “The UN can have the core role in coordination of international assistance.” (CHINA, ID, 2014). Essa mesma ideia também aparece uma vez nos debates sobre proteção de civis em conflitos armados e em um pronunciamento no Conselho de Segurança.

Como visto, essa é uma diretriz coerente com a política externa geral de Pequim. A literatura mostra que a ONU é entendida, de fato, como órgão central para a China. A principal instituição para concentrar a governança internacional.

#### *Outras OIs têm importância*

Não obstante o papel central da ONU, os chineses também colocam outras organizações internacionais (intergovernamentais), notadamente as regionais, como parte relevante no processo de consolidação da norma. Ao afirmar, por exemplo, que “[t]he relevant actions must strictly abide by the provisions of the UN Charter, and respect the views of the government and regional organizations concerned”<sup>272</sup> (CHINA, ID, 2009). Essa prescrição incidiu duas vezes dentre os 8 principais documentos e uma vez em cada um dos outros três grupos de documentos analisados de modo complementar (CDH, CSNU e PCAC).

Assim como no caso da ONU, essa também é uma diretriz claramente expressa na literatura apresentada. Tal como foi apontado, a sinalização positiva das organizações regionais

---

<sup>271</sup> Tradução livre: “a proteção de civis depende, em última instância, dos governos e Estados em questão”.

<sup>272</sup> Tradução livre: “[as] ações relevantes devem respeitar rigorosamente as disposições da Carta das Nações Unidas e respeitar os pontos de vista do governo e das organizações regionais interessadas”.

no evento líbio foi um dos principais motivos para que a China não vetasse a resolução 1973. A atenção dada aos organismos regionais parece ser também elemento importante para a posição chinesa no caso sírio. No Conselho de Direitos Humanos, quando Pequim discutia a melhor forma de resolver a crise humanitária, falou-se que “We [The Chinese] attach great value to the important role played by Arab countries and the Arab League”<sup>273</sup> (CHINA, HRC 21/26, 2012)

De forma geral, as prescrições utilizadas pelos chineses nesta categoria retratam um entendimento comum de sua política externa. Priorização de meios pacíficos de diplomacia é a forma mais adequada, na concepção de Pequim, para resolver conflitos internacionais – inserido na ideia de mundo harmonioso. A governança global, principalmente em matéria de segurança, deve ser mais cooperativa e persuasiva, evitar ingerências externas e o uso de medidas coercitivas (SHIH; HUANG, 2013).

O apelo ao *consenso geral* traduz o pensamento de democratização (interestatal) das relações internacionais por meio da ampliação da voz dos Estados em desenvolvimento (WANG; ROSENEAU, 2009). E a ONU, principalmente a Assembleia Geral (sobretudo quando não se trata de questões securitárias), é um palco adequado para isso, pois é o órgão que melhor representa a ideia de igualdade soberana dos Estados – processo que pode ser auxiliado pelas organizações regionais (WANG; ROSENEAU, 2009).

#### 5.2.2.6 *Estado como ator central*

Como retratado, no pluralismo os Estados seriam os dominantes *de facto* (BUZAN, 2004, p. 46). O entendimento de que esses são os atores centrais no sistema vigente é fundamental. Considera-se aqui as prescrições que remetem a essa ideia – lembrando que ela não é uma instituição da Escola Inglesa, mas sim uma categoria criada a partir dos conceitos teóricos.

A tabela 14 revela que dentre as subcategorias indutivas nos 8 posicionamentos centrais, três delas podem ser associadas à esta categoria teórica. Em todos os documentos principais há pelo menos uma prescrição que remete à ideia de que Estados devem ser atores centrais no processo de consolidação da R2P (omissos = 0).

---

<sup>273</sup> Tradução livre: “Nós [os chineses] atribuímos grande valor ao importante papel desempenhado pelos países árabes e pela Liga Árabe”.

Tabela 14 – Prescrições associadas à categoria Estado como ator central

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Estados têm responsabilidade primária</b>	8	100,00
<b>Respeitar a condução do governo</b>	3	37,50
<b>Reforçar instituições e capacidades estatais</b>	1	12,50
<b>Total (Válido)</b>	8	100,00
<b>Omissos</b>	0	0,00
<b>Total</b>	8	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

#### *Estados têm responsabilidade primária*

A tabela 14 mostra que a prescrição mais frequente codificada é a que afirma literalmente que nos Estados centra-se a responsabilidade primária no tocante à norma. Na verdade, essa ideia já foi inserida em 2005 no SOD. Ela também foi reforçada por Ban Ki-moon quando ele apresentou o primeiro pilar da norma (ver capítulo 2). Mas ela ilustra bem aqui o que foi afirmado na seção sobre codificação indutiva, de que mesmo prescrições presentes nos documentos de institucionalização podem ser inferidas como decorrentes de uma atitude modeladora com base na frequência (quantidade) e/ou na linguagem que se usa quando empregada (qualitativa).

Nesse caso, como a prescrição é textualmente a mesma, o que se torna representativo é a sua saliência. Em todos os documentos centrais (8/8) a China afirma de modo literal que os Estados/governos têm responsabilidade primária (“primary responsibility”) na proteção de seus civis. Essa frequência é um forte indicativo de que essa ideia é entendida como elemento central para qualquer interpretação relacionada à norma (hierarquização) e por isso precisa ser constantemente lembrada.

A importância desse preceito pode ser reforçada quando se verifica a saliência nos demais documentos. Assim como ocorreu nos documentos principais, a delegação chinesa

empregou-a em todos os posicionamentos analisados feitos no fórum sobre proteção de civis em conflitos armados (9).

#### *Respeitar a condução do governo*

A segunda prescrição atribuída aqui foi a que afirma que a comunidade internacional deve respeitar a forma como o governo procura conduzir a R2P. Essa ideia aparece em 3 dos 8 documentos principais.

Por fim, foi identificada ainda outra prescrição que se encaixa nessa categoria. Dessa vez enfatizando a necessidade de a comunidade internacional agir proativamente, no sentido de reforçar as instituições e capacidades do Estado em crise (1/8).

De modo geral, essas três prescrições corroboram com a concepção de que o Estado é quem melhor pode resguardar os direitos individuais (ver a primeira seção deste capítulo). É a ideia de que o indivíduo deve estar subordinado ao coletivo (VISENTINI, 2013). Para Pequim, a maneira mais adequada para se atingir uma governança global efetiva é aprimorar funcionamento dos próprios Estados, reforçar suas estruturas internas (SHIH; HUANG, 2013).

#### *5.2.2.7 Respeito à diversidade*

Como visto no capítulo teórico, o pluralismo, na Escola Inglesa, está diretamente relacionado à diversidade. É uma concepção que está no cerne da estrutura westfaliana. Há, nela, a ideia de que a ordem internacional é mantida quando existe respeito a diferenças políticas, culturais, institucionais dos Estados (WILLIAMS, 2015).

Assim, prescrições foram associadas considerando essa característica específica. Duas subcategorias encontradas nos 8 documentos centrais foram aqui associadas. É interessante ver que, dentre os 8 documentos principais, em apenas 2 deles não houve qualquer menção ao que possa ser atribuído à ideia de diversidade (omissos = 2).

Tabela 15 – Prescrições associadas à categoria Respeito à diversidade

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Seguir especificidades nacionais</b>	3	37,50
<b>Evitar ações para mudança de regime</b>	3	37,50
<b>Total (Válido)</b>	6	75,00
<b>Omissos</b>	2	25,00
<b>Total</b>	8	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

*Seguir especificidades nacionais + evitar ações para a mudança de regime*

A primeira descrição apontada na tabela 15 afirma que durante o processo de implementação da R2P, a comunidade internacional precisa considerar as especificidades dos Estados: “All countries should choose their own policies and mechanisms in light of their own conditions and needs”<sup>274</sup> (CHINA, ID, 2013).

Já a segunda é uma prescrição negativa a qual enfatiza que não se deve engajar em ações visando a mudança de regimes (e, nesse caso, infere-se tanto Estados como a comunidade internacional, de forma geral). A RP destacou de forma contundente essa ideia ao afirmar que “it is *absolutely forbidden* to... use protection as a means to *overthrow the government of a given state*”<sup>275</sup> (CIIS, RP, 2012, grifo nosso).

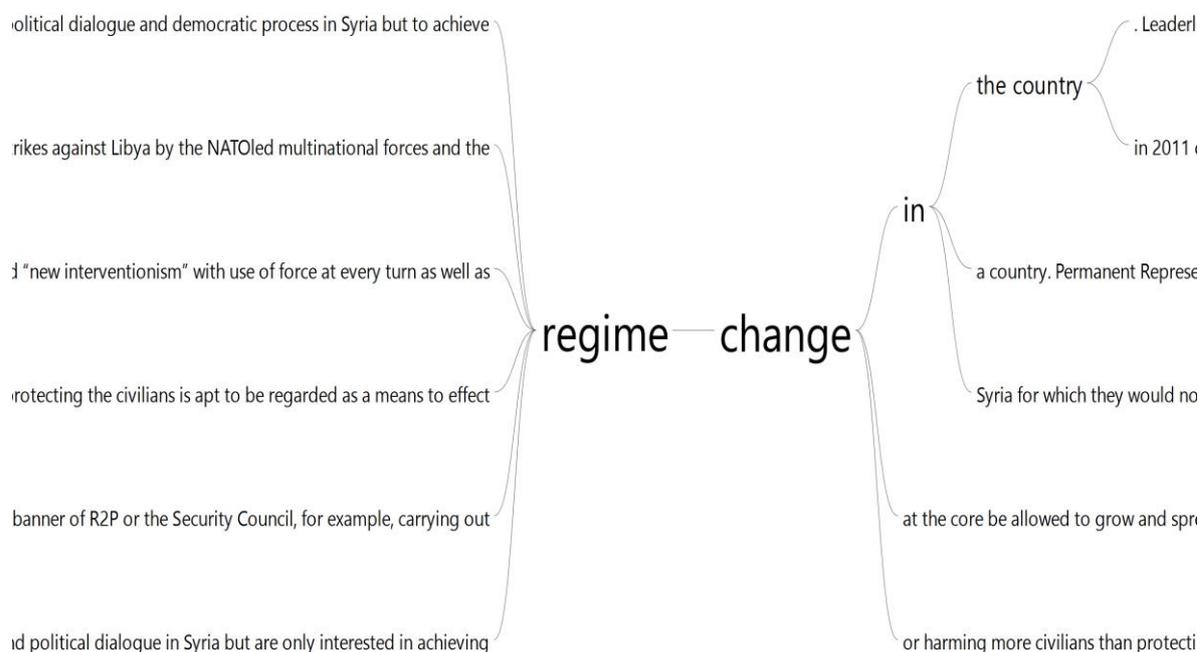
Como visto no capítulo 2, mudança de regime virou um dos aspectos mais preocupantes para as potências emergentes no que diz respeito à R2P. É um fato decorrente da intervenção da OTAN na Líbia. Os vetos feitos pela China (juntamente com a Rússia) no caso da Síria são atribuídos, em grande medida, à forma de procedimento das potências ocidentais no primeiro caso. Essa questão apareceu então tanto no PCAC como nas votações sobre o caso sírio no CDH.

A árvore de palavras abaixo (figura 17) mostra o modo como a China utilizou esse conceito:

<sup>274</sup> Tradução livre: “todos os países devem escolher suas próprias políticas e mecanismos à luz de suas próprias condições e necessidades”.

<sup>275</sup> Tradução livre: “é absolutamente proibido ... usar a proteção como meio de derrubar o governo de um determinado Estado”.

Figura 17 – Árvore de palavras da combinação *regime + change* (Brasil)



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Colocando a questão de forma ampla, os posicionamentos chineses referentes à Síria, tanto no CSNU como no CDH, demonstram uma preocupação recorrente da China com a necessidade de enfatizar que a organização política dos Estados é assunto doméstico, tanto regimes políticos: “to respect the right of its people [ Syrians] to freely choose their political system and development path”<sup>276</sup> (HRC 21/26, 2012), como governantes: “a future leader of Syria must be independently chosen by the Syrian people”<sup>277</sup> (ONU, S/PV. 7588, 2015).

A noção de respeito às diversidades (política, cultural etc.) dos Estados é bastante recorrente na política externa chinesa. As prescrições apresentadas aqui confirmam essa visão geral, mais recentemente atribuída a conceitos como *mundo harmonioso* e *harmonia pela diferença* (FEN, 2013; CALLAHAN 2013) – ideia também presente na concepção contemporânea de *tianxia* (ver 4.1.1). O que, de modo específico, traduz-se na frequente oposição ao uso da força para a mudança de regime.

<sup>276</sup> Tradução livre: “respeitar o direito de seus cidadãos [sírios] escolherem livremente seu sistema político e seu caminho para o desenvolvimento”.

<sup>277</sup> Tradução livre: “um futuro líder da Síria deve ser escolhido de modo independente pelo povo sírio”.

### 5.2.2.8 *Escopo normativo limitado*

Estados pluralistas buscam então restringir o ímpeto de qualquer processo de criação normativa que vise enfraquecer uma visão tradicional de soberania, como é o caso da agenda direitos humanos (ALLISON, 2015). Um modo de fazer isso é limitando as possibilidades de atuação externa por meio de procedimentos restritivos.

Esta categoria é particularmente importante para a pesquisa também porque trata de um dos aspectos centrais na literatura: a ideia de que potências emergentes procuram limitar o escopo normativo da R2P.

8 prescrições foram relacionadas a esta categoria teórica e em todos os 8 documentos há pelo menos 2 delas:

Tabela 16 – Prescrições associadas à categoria Escopo normativo limitado

Nome	Frequência	Porcentagem
<b>Limitar aos 4 crimes</b>	8	100,00
<b>Evitar interpretações arbitrárias</b>	7	87,50
<b>Considerar o caso-a-caso</b>	5	62,50
<b>Precaução/prudência durante a aplicação</b>	4	50,00
<b>Usar a força apenas em última instância</b>	3	37,50
<b>Criar mecanismos de accountability</b>	3	37,50
<b>Interpretar resolução estritamente</b>	2	25,00
<b>Evitar abusos</b>	1	12,50
<b>Total (Válido)</b>	8	100,00
<b>Omissos</b>	0	0,00
<b>Total</b>	8	100,00

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

### *Limitar aos 4 crimes*

A subcategoria mais frequente atribuída é a que procura reforçar a limitação aos 4 crimes: genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Como exposto no decorrer desse trabalho, essa prescrição foi estabelecida no SOD. Mas a sua alta frequência (na verdade, incide em todos os documentos centrais) é sintomática – assim como outras já discutidas aqui. Pensando em modelagem normativa, é possível inferir que a necessidade recorrente de lembrar a limitação de conteúdo da R2P demonstra uma busca por frear qualquer ideia que procure ampliar as possibilidades de utilização da norma.

Isso é bastante ilustrativo ao se observar a forma com a China emprega essa ideia. Para ela, “the 2005 world summit outcome document proposed the Responsibility to Protect and *stipulated its application strictly* to genocide, ethnic cleansing, war crimes, and crimes against humanity”<sup>278</sup> (CHINA, ID, 2016, grifo nosso); nesse sentido, “The concept of R2P applies *only* to the four international”<sup>279</sup> (RP, 2012, grifo nosso).

Essa preocupação, e conseqüente comportamento modelador, ganha mais sentido quando se lembra que existe movimentos que procuram ampliar a R2P para além dos 4 crimes para e incluir casos de crises humanitárias perpetradas pelo homem, como em desastres ambientais<sup>280</sup>.

### *Evitar interpretações arbitrárias*

Essa é uma prescrição vaga que apela aos Estados para a necessidade de se evitar interpretações livres ou arbitrárias (*liberal/arbitrary interpretations*) da norma. Ela está presente em todas os posicionamentos nos Diálogos Informais, ausente apenas na RP.

Ela coocorre muitas vezes com a anterior, que foca na limitação da R2P aos 4 crimes. Em todos os trechos codificados estabelece-se a proibição de expandir a norma, preceito que

---

<sup>278</sup> Tradução livre: “O documento final da Cúpula Mundial de 2005 propôs a Responsabilidade de Proteger e estipulou sua aplicação estritamente ao genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade”.

<sup>279</sup> Tradução livre: “O conceito de R2P aplica-se apenas aos quatro internacionais”.

<sup>280</sup> Para mais sobre isso, ver Harrington (2012).

surge muitas vezes da mesma forma: “No state/party should expand... the concept”<sup>281</sup> (CHINA, ID, 2009; CHINA, ID, 2011; CHINA, ID, 2012)

Outro aspecto também presente nessa diretriz é a preocupação com o uso abusivo da R2P ao se fazer interpretações unilaterais: “No party can unilaterally interpret the concept”<sup>282</sup> (CHINA, ID, 2012).

### *Considerar caso-a-caso*

A terceira prescrição preceitua que ações devem considerar as particularidades de cada caso. Ao utilizar a R2P, é necessário levar em consideração as circunstâncias presentes e as especificidades da crise – na maioria das vezes, a China usa literalmente *case-by-case*. Outras vezes, essa ideia surge implicitamente, como quando a China afirma que “the Council must make its judgment and decisions *in light of specific circumstances*” (ID, 2009, grifo nosso). Ela teve uma frequência moderada, 5 dos 8 documentos principais.

### *Precaução/prudência durante a aplicação*

A prescrição seguinte recomenda prudência e cautela enquanto aplica-se a R2P. Seja quando se usa ela de modo abrangente, ao tratar da aplicação da norma: “the member states (...) should be very careful and prudent in the promotion and the real implementation of R2P”<sup>283</sup> (CHINA, ID, 2012); ou quando se preocupa especificamente com intervenções militares: “[i]t is imperative to act prudently on the question of using force to implement intervention”<sup>284</sup> (RP).

---

<sup>281</sup> Tradução livre: “nenhuma parte deve expandir... o conceito”.

<sup>282</sup> Tradução livre: “nenhuma parte deve interpretar unilateralmente o conceito”.

<sup>283</sup> Tradução livre: “Os Estados membros (...) devem ser muito cuidadosos e prudentes na promoção e implementação real da R2P”.

<sup>284</sup> Tradução livre: “é imperativo agir com prudência sobre a questão do uso da força para implementar a intervenção”.

*Usar a força apenas em última instância*

Para a China, a força só pode ser utilizada em última instância, ela prescreve isso de maneira direta. Não obstante, essa ideia tenha surgido em apenas 3 dos 8 documentos principais, ela está interligada a várias outras prescrições já citadas, como priorização de meios pacíficos, não expandir as interpretações sobre as resoluções do Conselho de Segurança, evitar mudança de regime, entre outras. Essa preocupação ficou evidente no RP, quando se afirmou que “frequent resorting to force under the name of R2P will stimulate militarism in international relations”<sup>285</sup>.

Além disso, ela incide também em posicionamento no Conselho de Direitos Humanos e no debate sobre a proteção de civis em conflitos armados. Neste último caso, é ilustrativo o modo incisivo como a ideia é apresentada: “[t]hey [states] *must do all they can* to avoid wilful intervention”<sup>286</sup> (CHINA, PCAC, 2009/jun).

*Interpretar estritamente resoluções do CSNU e evitar abusos*, são as duas últimas prescrições identificadas nesta categoria.

A busca por consolidar a imagem de potência responsável (SHIH; HUANG, 2013; FOOT, 2013) pode explicar, por um lado, a aceitação da R2P e seu maior engajamento no debate sobre os componentes da norma. Mesmo assim, a China tem um comportamento que pode ser visto como restritivo (FEN, 2013). Utilizando aporte da literatura, percebe-se que aspectos importantes como sua visão soberanista, principalmente em matéria de direitos humanos (INBODEN; CHEN, 2012; LARSON; SCHEVCHENKO, 2010), estimulam essa atitude e motivam um comportamento conservador.

Nesse sentido, a China é um *norm-shaper* que procura acomodar a R2P na sua visão de que segurança coletiva deve ser menos intrusiva possível (THIES, 2015). Nela, por exemplo, o uso da força deve ser um mecanismo utilizado apenas como última alternativa (LIU; ZHANG, 2014) e com sua forma de aplicação claramente delimitada.

---

<sup>285</sup> Tradução livre: “O recurso frequente à força sob o nome de R2P estimulará o militarismo nas relações internacionais”.

<sup>286</sup> Tradução livre: “eles [os Estados] devem fazer tudo o que podem para evitar a intervenção intencional”.

### 5.2.2.9 *Miscellaneous*

Esta categoria traz prescrições as quais não se pode assumir como pluralistas. As subcategorias em questão podem revelar ambiguidade ou mesmo serem claramente solidaristas, o que impede de serem associadas às anteriores.

No caso da China, a mais importante delas foi a que ressaltou a necessidade de se haver mais dedicação em prevenção. Isso aparece tanto de modo explícito, destacando textualmente a palavra: “[c]ountries should invest more in conflict *prevention*”<sup>287</sup> (CHINA, ID, 2015, grifo nosso); como incidir indiretamente, por exemplo ao ressaltar que “Various countries should do more to *carry out their R2P in the early stages of crisis*”<sup>288</sup> (CHINA, ID, 2013, grifo nosso).

Se se assumir prevenção como uma diretriz estabelecida basicamente para frustrar a aplicação de medidas coercitivas (sobretudo uso da força), ela pode ser entendida como uma subcategoria pluralista. Mas também pode ser vista como solidarista, se for utilizada pela China de forma que se façam apelos para agir em casos críticos já nos primeiros momentos, o que poderia ser, ao menos discursivamente, associada à ideia de potência responsável.

Mas é interessante perceber que, além da prescrição que reforça a prevenção, as demais foram poucas e inexpressivas. É um caso bem diferente do que foi visto com o Brasil, no capítulo anterior. A comparação entre os dois será melhor explorada no próximo capítulo.

### 5.2.3 Uma visão geral do comportamento *norm-shaper* da China

Utilizando a mesma abordagem feita no primeiro estudo de caso, empregou-se aqui também frequência de prescrições para oferecer uma visão geral sobre o comportamento modelador da China.

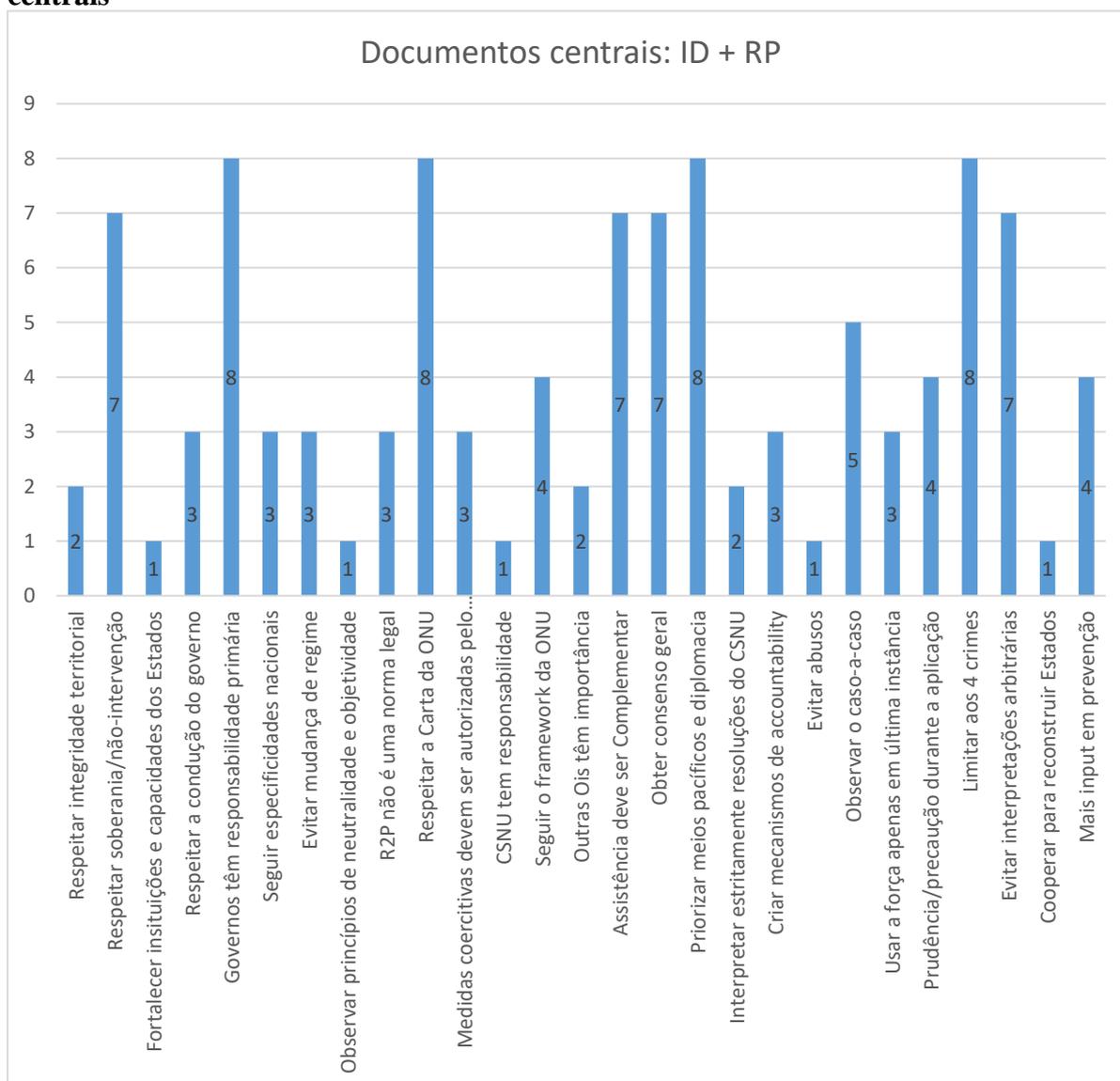
No gráfico 3, demonstra-se a incidência geral de subcategorias nos principais documentos (ID + RP):

---

<sup>287</sup> Tradução livre: “países devem investir mais em prevenção de conflito”.

<sup>288</sup> Tradução livre: “os países devem se preocupar mais em com a R2P nos primeiros estágios”.

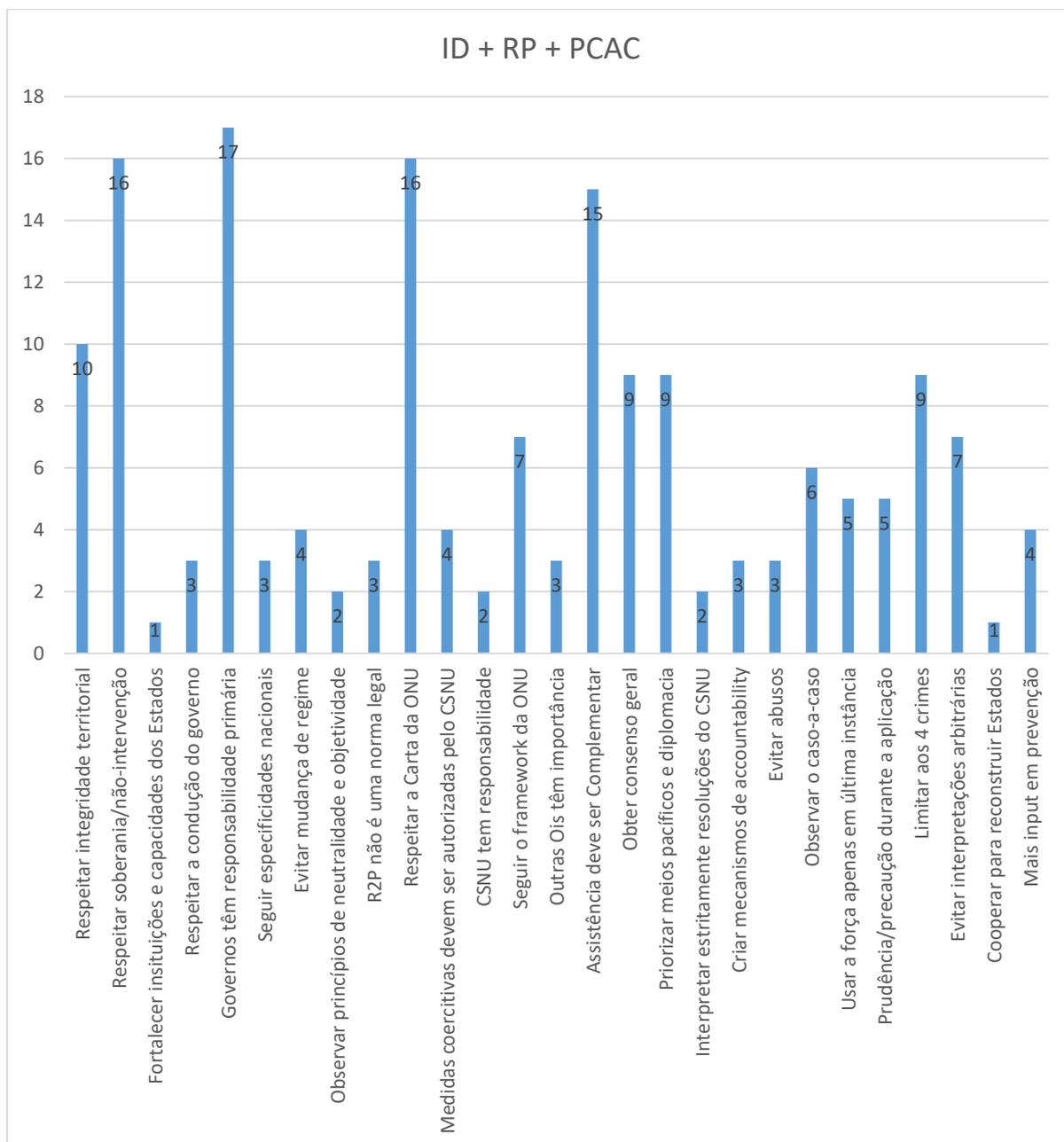
**Gráfico 3 – Gráfico de barras com ocorrência das prescrições da China nos documentos centrais**



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Como retratado no estudo de caso anterior, é possível utilizar a agregação de grupos de documentos para ampliar a visão sobre a modelagem dos Estados. Considerando os documentos analisados nesta pesquisa, é ilustrativo agregar o grupo central ao PCAC, tendo em vista serem ambos intimamente relacionados. O gráfico abaixo mostra a incidência das prescrições nos 17 documentos agrupados: 7 ID, RP e 9 PCAC.

Gráfico 4 – Gráfico de barras com ocorrência das prescrições da China nos documentos centrais + PCAC



Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Levando em consideração as frequências dispostas no gráfico 2, é possível traçar um panorama resumido de como a China busca usar prescrições para modelar a R2P. Isso é exposto no quadro 13.

Quadro 13 – Resumo do comportamento *norm-shaper* da China

Categoria	Prescrições mais frequentes	Freq./doc. (gráfico 2 – número e %)	Uso da prescrição no CSNU e no CDH (sim/não)
Soberania	P1 - <i>Respeitar à soberania/não-intervenção</i>	15/17 (88%)	Sim
Territorialidade	P2 - <i>Respeitar à integridade territorial</i>	09/17 (53%)	Sim
Direito Internacional Tradicional	P3 – <i>Respeitar a Carta da ONU</i>	16/17 (94%)	Sim
Gerenciamento das grandes potências	P4 - <i>medidas coercitivas devem seguir autorização do CSNU</i>	4/17(24%)	Não
Diplomacia e multilateralismo interestatal	P5 - <i>a assistência tem caráter complementar</i>	15/17 (88%)	Sim
	P6 - <i>priorizar a diplomacia e os meios pacíficos</i>	15/17 (88%)	Sim
	P7 - <i>Obter consenso amplo</i>	15/17 (88%)	Não
Estado como ator central	P8 - <i>Estados têm responsabilidade primária</i>	17/17 (100%)	Não
Respeito à diversidade	P9 - <i>evitar mudança de regime.</i>	4/17 (24%)	Sim
Escopo normativo limitado	P10 - <i>limitar aos quatro crimes;</i>	9/17 (53%)	Não
	P11 - <i>observar o caso a caso;</i>	6/17 (35%)	Não
	P12 - <i>usar a força apenas uma em última instância;</i>	5/17 (29%)	Sim
	P13 - <i>evitar interpretações arbitrárias</i>	7/17 (41%)	Não

	P14 - <i>prudência/precaução na aplicação</i>	5/17 (29%)	Não
Miscellaneous	P15 – <i>Maior atenção à prevenção</i>	4/17 (24%)	Não

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

Utilizando as prescrições do quadro 13, resume-se a modelagem normativa da seguinte forma:

- i) De antemão, a consolidação da R2P está subordinada ao respeito à soberania dos Estados – e o princípio corolário da não-intervenção (P1). Esses, juntamente com a integridade territorial (P2), são elementos estruturantes da sociedade internacional, e qualquer evolução da norma deve estar subordinada a eles. Quando se fala em observância da Carta da ONU (P3), a China se refere basicamente a estes componentes.
- ii) O respeito à soberania dos Estados implica dizer que eles são os atores principais na consolidação da R2P. Pequim sempre afirma que a responsabilidade primária para a satisfação da norma deve ser deles (P8). Nesse sentido, a assistência da sociedade internacional deve ser apenas complementar (P5), para reforçar as instituições e capacidades dos próprios Estado, e não as fragilizar.
- iii) Sobre os componentes específicos da norma, Pequim entende que é essencial que ela continue limitada aos 4 crimes. Esse conteúdo não deve ser expandido (P10). Interpretações visando ampliar o alcance da norma além desses limites, sobretudo sem o consenso dos Estados, são consideradas arbitrárias e, portanto, precisam ser evitadas (P13).
- iv) A aplicação da norma tem de ser prudente e cautelosa (P14). É necessário priorizar medidas pacíficas e entendimentos diplomáticos (P6), considerando as idiosincrasias de cada caso (P11). Medidas coercitivas só podem ser estabelecidas no âmbito do Conselho de Segurança (P4). O uso da força é necessariamente um mecanismo excepcional, de última instância (P12). Qualquer ação deve ser neutra, respeitando a diversidade dos Estados. Isso implica dizer, dentre outras questões, que é preciso evitar qualquer medida que vise mudança de regime (P9).

- v) R2P é uma norma controversa, por isso é preciso haver consenso geral (P7) dos Estados sobre seus elementos, para que sua aplicação seja legítima. Consenso que deve ser alcançado no âmbito da ONU e a Assembleia Geral, órgão símbolo da democratização interestatal das relações internacionais.

Essas características confirmam a hipótese de que a China é um modelador pluralista. De modo geral, revela-se que a proteção dos direitos humanos, a partir da R2P, deve ser por meio de uma perspectiva estadocêntrica, centrada na soberania e não-intervenção. De modo específico, Pequim procura atribuir elementos que limitem seu escopo, tanto na interpretação como na aplicação – não obstante muitas vezes esse engajamento ocorrer por meio de proposições vaga.

Mesmo que a China possa ser um exemplo pleno de *norm-shaper* pluralista, nem todas as potências emergentes agem exatamente da mesma forma, como foi visto no caso do Brasil. A comparação entre os dois casos estudados é necessária, e será sistematicamente apresentada no capítulo seguinte.

## 6 COMPARAÇÃO DOS CASOS

Este último capítulo tem o objetivo de comparar os dois estudos de caso analisados nesta tese. Basicamente são apresentadas comparações entre os resultados obtidos por meio da análise qualitativa de conteúdo. Utilizam-se insights de comparações em estudo de caso (GEORGE; BENNETT, 2005; TARROW, 2010).

A primeira seção agrupa as categorias com maiores padrões de semelhança. A segunda destaca aquelas nas quais as diferenças foram mais significativas. De modo auxiliar, procurando seguir certa triangulação, a última seção deste capítulo demonstra sucintamente como diferenças entre eles podem se revelar na prática. Para tanto, comparam-se votações no Conselho de Direitos Humanos e no Conselho de Segurança, em casos que a *responsabilidade de proteger civis* foi usada para fundamentação.

### 6.1 CATEGORIAS MARCADAS POR PADRÕES SEMELHANTES

Os resultados dos dois casos mostraram que, de forma geral, Brasil e China agem como *norm-shapers* pluralistas. Ambos têm um engajamento voltado para moldar a norma em questões centrais que podem ser encaixadas dentro da perspectiva do pluralismo da Escola Inglesa. São – ao menos nesse assunto específico – o que Roy Allison (2015) chama de Estados pluralistas.

Por isso, é incomum o fato de que na maioria das categorias haja grande semelhança entre os dois Estados. Em algumas situações, essas semelhanças foram marcadas pelo uso das mesmas prescrições na modelagem da norma – apesar de existir certas diferenças na frequência do uso delas. Em outras situações, empregaram-se diretrizes as quais, mesmo não sendo idênticas, apresentam ideias similares ou relacionadas. Esta seção procura agrupar as categorias que foram marcadas mais por comportamento similar desses dois Estados frente à R2P.

Tabela 17 – Semelhanças entre Brasil e China

<b>Categorias</b>	<b>Prescrições</b>	<b>Brasil (frequência agregada – ID + RWP + PCAC)**</b>	<b>China (frequência agregada – ID +RP + PCAC)**</b>
<b>Direito internacional tradicional</b>	<i>- Respeitar a Carta da ONU</i>	8/16 (50%)	16/17 (94%)
	<i>R2P não é uma norma legal</i>	2/16 (12,5%)	3/17 (18%)
<b>Gerenciamento das grandes potências</b>	<i>Obter resolução do CSNU</i>	3/16(19%)	4/17(24%)
<b>Diplomacia multilateralismo interestatal</b>	<i>Priorizar meios pacíficos e diplomacia</i>	9/16 (56%)	15/17 (88%)
	<i>Obter consenso amplo</i>	2/16 (12,5%)	15/17 (88%)
	<i>Assistência tem caráter complementar</i>	1/16 (6%)	15/17 (88%)
	<i>ONU com papel central*</i>	7/16 (44%)	4/17 (42,5%)
<b>Estado como ator central</b>	<i>Estados têm responsabilidade primária.</i>	6/16 (27%)	17/17 (100%)
<b>Diversidade</b>	<i>Evitar mudança de regime</i>	2/16 (12,5%)	4/17 (24%)
	<i>Respeitar as diversidades/condução dos Estados</i>	2/16 (12,5%)	3/17 (18%)
<b>Escopo limitado normativo</b>	<i>Usar a força apenas em última instância;</i>	7/16 (44%)	5/17 (29%)
	<i>Limitar aos 4 crimes;</i>	3/16 (19%)	8/17 (47%)
	<i>Preocupação/prudência durante a aplicação;</i>	7/16 (44%)	5/17 (29%)
	<i>Observar o contexto/caso-a-caso.</i>	2/16 (12,4%)	5/17 (29%)

Fonte: elaboração própria a partir do software MAXQDA

\*prescrições semanticamente similares, mas textualmente diferentes.

\*\*vale lembrar que, com relação ao caso brasileiro, o foco se dá nos documentos centrais, pois o acréscimo decorrente do PCAC é marginal; ou seja, quando a frequência chega até 9 (número total de documentos centrais do Brasil) ela já é considerada alta.

Na ordem que foi apresentada na tabela (17) acima, a primeira categoria que revela grande semelhança na modelagem da norma é a chamada **direito internacional tradicional**.

Nela, a similaridade mais representativa ocorre quando se prescreve uso da Carta da ONU como instrumento legal para restringir a abrangência da R2P.

Estados pluralistas buscam enfatizar a interpretação limitada da Carta da ONU, centrada na soberania e não-intervenção (ALLISON, 2013; 2015). É exatamente isso o que a China procura fazer de modo expresso. De acordo com Pequim, a R2P precisa evoluir de maneira tal que esses princípios sejam perfeitamente harmonizados, já que “sovereign equality and non-interference in the internal affairs of other countries are *the basic norms governing inter-State relations*<sup>289</sup> enshrined in the Charter of the United Nations” (ONU, S/PV.6810 – 2012, grifo nosso).

No tocante ao Brasil, o argumento jurídico internacional ganha importância ao levar em conta que a diplomacia do país é bastante apegada ao legalismo internacional. Trata-se, como foi visto, de uma ideia associada ao que se entende por linha grociana no pensamento de política externa do Itamaraty (LAFER, 2004).

Para ambos, a Carta da ONU já possui todos os mecanismos necessários para a aplicação da norma. E sendo ela um instrumento de estabilidade da sociedade de Estados, qualquer ação que tenha por objetivo colocar em prática as ideias da R2P precisam buscar fundamentação nos seus dispositivos. O Brasil ressalta prescritivamente esse dispositivo em 6 dos 9 documentos principais (ver tabela 3). No caso da China ela é ainda mais salienta. Além de citar a prescrição que prega o respeito à Carta em todos os seus posicionamentos em todos os diálogos informais (tabela 11), quando agregam-se esses dados com as declarações analisadas nos debates sobre a proteção de civis, vê-se uma frequência expressiva de aproximadamente 94% dos documentos (tabela 17).

Além disso, Brasil e China compartilham o entendimento de que a norma não faz parte do direito dos Estados. Ela é apenas um mecanismo político que remete a direitos já positivados em tratados internacionais. Há uma tentativa de conter qualquer movimentação que possa fazer com que a R2P se torne um direito costumeiro. O que é algo natural de um Estado pluralista, que visa fazer com que os compromissos jurídicos internacionais sejam apenas aqueles pactuados expressamente pelos Estados (LINKLATER; SUGANAMI, 2006).

Outra categoria marcada pela identidade entre os dois Estados é a que agrupa prescrições relacionadas ao **gerenciamento das grandes potências**. As semelhanças no comportamento

---

<sup>289</sup> Tradução livre: “soberania e igualdade soberana são as normas básicas que governam as relações interestatais”.

dos Estados são realçadas principalmente quando ambos prescrevem a ideia de que qualquer aplicação de medidas coercitivas deve ser autorizada pelo Conselho de Segurança. Vincular o controle de ações ao órgão é considerado o meio mais eficaz de se evitar que potências ocidentais ajam unilateralmente, utilizando a R2P como fundamento para ações motivadas no auto interesse. Isso ganha ainda mais importância ao considerar a perspectiva chinesa, já que Pequim pode exercer seu poder de veto quando julgar necessário.

Já é algo retratado de forma recorrente neste trabalho que a essencialidade da autorização do CSNU para ações coercitivas foi uma das principais mudanças ocorridas na reformulação da R2P/ICISS para o SOD, a qual possibilitou a aceitação por parte dos Estados não-ocidentais, como os dois em questão. Por isso, é esperado é essa ideia venha a aparecer ocasionalmente, em forma de prescrição, com objetivo de reforçar esse entendimento, sobretudo quando episódios acendem a luz de alerta para isso, notadamente os casos da Líbia e da Síria – a tabela 17 mostra ambos usaram essa prescrição com uma frequência relativamente baixa. Evitar um novo Kosovo é um dos objetivos de potências emergentes, quando discutem a possibilidade do uso da força em crises humanitárias.

A terceira categoria com o uso de preceitos similares é a **diplomacia e multilateralismo interestatal**. Aqui, a semelhança entre os dois Estados é ilustrada principalmente pela prescrição que prega a necessidade de *priorizar meios pacíficos e diplomacia* na solução de controvérsias. Tanto Brasil como China procuram retirar da norma a ênfase no uso da força e fazer com que ela seja vista primordialmente como mecanismo para a solução pacífica de conflitos. Para ambos, a R2P deve ser hierarquizada no sentido de que diplomacia e meios pacíficos, em geral, sejam sua órbita.

Como ocorrência, essa ideia foi uma das mais frequentes na referida categoria nos dois estudos de caso. Na verdade, ela foi uma das prescrições de maior ocorrência geral no engajamento modelador de ambos os Estados. Em boa parte dos documentos principais, Brasil e China fizeram valer sua visão de que a R2P deve ser direcionada para esse entendimento. No agregado entre documentos centrais e o PCAC da tabela 17, é possível observar que ela incidiu em mais da metade no caso brasileiro (56%) e na maioria das declarações chinesas (88%).

Ainda, ressaltando prescrições atribuídas a essa categoria, identificou-se que os dois Estados buscaram reforçar a ideia de que a ONU deve exercer papel central no desenvolvimento da norma. Adicionalmente, vale lembrar que nas descrições dos casos foi possível ver que tanto os chineses, como os brasileiros, enfatizaram a importância das organizações regionais.

Outras duas prescrições comuns aos dois casos foram as de que a R2P precisa *obter consenso amplo* e de que a *assistência da comunidade internacional é complementar*. Quanto à primeira delas, existe o pensamento de que a norma ainda suscita muitas dúvidas quanto a interpretações e formas de aplicação; portanto, precisa-se buscar amplo consenso antes de implementá-la. Já com relação à segunda, comunga-se a ideia de que o apoio dado pela comunidade internacional é apenas subsidiário, desse modo não se deve substituir o aspecto de que a obrigação primária é dos Estados.

Se se tomar suas frequências, há uma diferença significativa de saliência no emprego dessas duas últimas prescrições. Elas incidiram de forma relativamente baixa no caso do Brasil – não passaram de uma frequência de 1 dos 9 documentos centrais, sem ocorrência identificada no PCAC (tabela 17). Já com relação à China, ambas estão entre as mais frequentes não só nesta categoria, mas no comportamento geral do país. No agregado entre os documentos centrais e o PCAC, no caso chinês, as duas surgem em 88% dos documentos (tabela 17). Isso não necessariamente significa que os chineses valorizam esses aspectos mais do que o Brasil. No entanto, é possível inferir uma clara diferença sobre a necessidade de defesa desses preceitos. Enquanto o Itamaraty entende que é pertinente citar esses aspectos esporadicamente, os chineses acham que é essencial defender essas ideias sempre que possível.

Posições análogas também são tomadas quando Brasil e China empregam diretrizes que foram associadas à categoria **Estados são atores centrais**. Isso é retratado tanto de modo direto, ao prescrever que *Estados têm responsabilidade primária* e que é necessário *respeitar a autoridade dos governos*; assim como salientando que a norma deve ser voltada principalmente para fortalecer as estruturas internas para que haja governabilidade.

A primeira prescrição é utilizada por ambos, mas mais frequentemente empregada pela China, que a usa sempre que vai falar da R2P. Ela empregou esse preceito em todos os Diálogos Informais e em todos os debates sobre proteção de civis, como visto na tabela 17 (100%). Normalmente, ao iniciar qualquer posicionamento que vá tratar da norma, os chineses tendem a começar por essa ideia. É praticamente uma estrutura padrão.

A China utiliza algumas vezes outra prescrição incisiva que revela claramente um comportamento que visa direcionar a norma, no sentido de que se respeite a autoridade central dos Estados. Trata-se do preceito o qual afirma que é preciso *respeitar a condução dos governos*.

No caso do Brasil, além da prescrição a qual enfatiza a responsabilidade primária dos Estados, emprega-se um discurso mais brando para reforçar a centralidade dos Estados, ao afirmar que a aplicação da norma precisa ser voltada a *reforçar as instituições e capacidades estatais*.

Assim, comparativamente, os chineses tendem a ser mais incisivos e explícitos ao falar da centralidade dos Estados, no que diz respeito à R2P. Apesar de ser uma característica também importante para a diplomacia brasileira, esta procura reforçar a centralidade estatal de modo relativamente mais sutil.

Uma quinta categoria também foi marcada por uso semelhante de prescrições. Trata-se da classificada como **respeito à diversidade**. Brasil e China empregam igualmente duas prescrições que também possuem frequência similar. Uma delas é a que proíbe o uso de medidas que visem mudança de regime. Já amplamente tratado neste trabalho, corresponde a um reflexo direto da intervenção da OTAN na Líbia.

As outras duas tem teor bastante similar, tratam-se da que prega o respeito às diferenças dos Estados, destacada pelo Brasil, e a que sugere que os Estados devem aplicar a norma de acordo com suas especificidades, trazida pela China. Em essência, as duas trazem a noção de que a R2P não pode desconsiderar as particularidades políticas e sociais dos Estados objetos da aplicação da norma.

Por fim, a categoria **escopo normativo limitado**, igualmente, pode ser inserida no grupo que revela direcionamentos semelhante dos dois Estados. O emprego das mesmas ideias demonstra que as preocupações de ambos convergem em direção ao estabelecimento de prescrições limitativas idênticas ou similares para a R2P. Tanto Brasil como China ressaltam a noção de que a força deve ser medida de última instância, que mecanismos de *accountability* para disciplinar a aplicação da norma precisam ser desenvolvidos; resoluções que tratem da matéria precisam ser interpretadas de maneira estrita e que é necessário reforçar a ideia de restrição aos 4 crimes – evitando assim dilatação no seu alcance.

É importante salientar que algumas delas possuem disparidade significativa quanto à frequência entre os dois Estados. Provavelmente, a prescrição mais ilustrativa é a de limitar a norma aos 4 crimes. Claramente os chineses têm uma necessidade muito maior do que o Brasil de ressaltar essa ideia. Em todos os documentos centrais da China, ela trouxe essa prescrição. Ao passo que o Brasil a empregou em apenas 3 de 9 (nesse caso, o agregado da tabela 17 não é representativo por se tratar de uma questão muito específica).

Além disso, nesta última categoria, algumas prescrições incidem em apenas um dos dois Estados. Um exemplo é o entendimento de que se deve *observar caso-a-caso*, frequentemente utilizado pela a China, ou que a *RwP precisa ser incorporada pela R2P*, noção defendida pelo Brasil. No entanto, preceitos como esses mostram apenas estratégias diferente de enfatizar entendimento similar, que é o de restringir a interpretação da norma e criar mecanismos para limitar sua aplicação.

A tabela 17 resume as prescrições que incidiram igualmente nos dois casos. Ela mostra que, em vários aspectos, Brasil e China procuram dar o mesmo direcionamento para a R2P. Como exposto, algumas vezes há diferenças maiores entre as frequências utilizadas por um ou outro Estado em algumas delas. Isso pode ser entendido não como uma diferença de opinião – pois mesmo com menor ocorrência, a ideia aparece em ambos os casos –, mas sim decorrente da percepção sobre quais aspectos estão mais consolidados e quais demandam reforço mais frequente.

## 6.2 CATEGORIAS MARCADAS POR DIFERENÇAS

Apesar das semelhanças na maioria das categorias analisadas, algumas delas possuem diferenças importantes. Isso indica que, se eles são *norm-shapers* pluralistas, esse comportamento não pode ser tomado de forma idêntica. Há aspectos fundamentais que precisam ser levados em consideração e sugerem que o engajamento pluralista necessita ser compreendido não como algo homogêneo, e sim a partir de um espectro.

Quanto à análise de conteúdo, três categorias revelam diferenças significativas no comportamento dos dois Estados. Foram duas categorias teóricas: soberania e territorialidade, e a categoria metodológica *miscellaneous*.

Dentro desse trabalho, foi exaustivamente ressaltado que o apego à soberania estatal é uma característica central. Trata-se de um dos aspectos mais marcantes pelo qual é possível inferir modelagem pluralista. Por causa disso, ela foi considerada uma macrocategoria. Apesar de tanto Brasil como China utilizarem este instituto em prescrições para ajustar a R2P, há uma relevante diferença no modo de empregá-la.

Objetivamente, no que diz respeito essa categoria teórica, o Brasil ressalta principalmente que a R2P deve ser vista como uma norma que reforça a soberania estatal, ao

invés de enfraquece-la. A China, por sua vez, afirma que o respeito à soberania e ao princípio da não intervenção devem ser elementos estruturantes da norma.

Existe uma diferença de intensidade importante entre eles ao apresentar essa visão soberanista para a norma. Pequim é quase sempre enfático, normalmente colocando que a R2P deve ser empregada em “*full respect of national sovereignty*”<sup>290</sup> (CHINA, ID, 2011, grifo nosso). Elemento que é menos saliente no caso brasileiro, que prefere apenas ressaltar que norma não pode fragilizar o entendimento tradicional de soberania.

Considerando frequência das prescrições, enquanto o Brasil utiliza soberania em menos da metade dos seus posicionamentos diretos sobre a R2P (na verdade, conforme a tabela x, a prescrição mais frequente nesta categoria é empregada em apenas 3 dos 9 documentos principais), a China faz isso em 7 de 8 posicionamentos (tabela 10). De modo adicional, há um exaustivo uso da palavra *soberania* por parte dos chineses, surgindo 51 vezes em todos os 28 documentos analisados. Já os representantes brasileiros são bem mais comedidos no seu uso, o termo aparece literalmente 7 vezes e em apenas 5 dos 22 documentos analisados.

Ainda, os chineses fazem questão de trazer quase sempre o princípio da não-intervenção de forma conjunta à soberania. Ao passo que o Brasil, mesmo sendo tal princípio um componente basilar da sua política externa (ver seção 4.1.1), resolveu não o utilizar em nenhum momento – ao menos não de modo prescritivo.

Se os dois Estados compreendem que a visão tradicional da soberania deve ser fortalecida na norma, é inegável que a China é muito mais transparente em seu posicionamento do que o Brasil. Este prefere introduzir essa ideia de maneira bem mais sutil.

Se a análise de conteúdo demonstra uma diferença importante quanto à macrocategoria entre os dois Estados, a questão é ainda mais representativa no caso da categoria **territorialidade**. Como visto, a defesa da integridade territorial dos Estados é outro elemento de destaque na política externa brasileira (ver 4.1.1). Não obstante, o Itamaraty escolheu não trazer ela como preceito em nenhum de seus posicionamentos nos diálogos informais, nem mesmo no documento RwP.

A China, em contrapartida, assume discursivamente uma postura diversa. Ela optou por empregar literalmente o *respeito à integridade territorial* como prescrição para a R2P. Por ser utilizada geralmente de forma conjunta ao *respeito à soberania/não-intervenção*, essa

---

<sup>290</sup> Tradução livre: “Respeito total da soberania”

prescrição surge com a mesma ênfase: o respeito a integridade do território jurisdicional do Estado deve ser *total* (full(y)). Ideia aplicada também tanto no debate geral sobre a proteção de civis em conflitos armados como no engajamento chinês no episódio da Síria.

Avaliando frequência, ao passo que essa prescrição surge em apenas 3 dos 8 documentos principais, quando se leva em consideração particularmente os debates sobre proteção de civis, ela revela que a China tem a necessidade de usar de modo recorrente essa diretriz: dos 9 documentos do PCAC avaliados, ela é empregada de modo prescritivo em 8 deles. No agregado entre os dois debates, o quadro resumo no capítulo da China mostra uma ocorrência aproximada de 53% (tabela 17).

Assim como soberania e a não-intervenção, Pequim busca de modo taxativo estabelecer o respeito à integridade territorial como componente estruturante da norma. Como China geralmente emprega essas ideias conjuntamente, ela pode ser entendida como exemplo perfeito de visão territorializada da soberania (ALLYSON, 2015).

Tal qual demonstrado na literatura sobre política externa brasileira, a integridade territorial é um princípio importante para o Estado. O fato de o Brasil não a empregar de forma prescritiva quando discute a R2P não quer dizer que ela esteja ausente nos seus entendimentos relativos à norma. Todavia, a escolha de um discurso é uma decisão política e, portanto, precisa ser considerada. Assim como no caso da soberania, o comportamento brasileiro reforça aqui que o seu comportamento pluralista é mais brando se comparado à forma como a China emprega essas ideias.

A categoria metodológica **miscellaneous** corrobora para reforçar a diferenças dos dois Estados. Por ser um elemento criado para agrupar prescrições que fogem do pluralismo, seja por não serem claras ou por terem traços evidentemente solidaristas, uma maior associação de diretrizes a ela tende a suavizar um comportamento pluralista. Isso ocorre no caso do Brasil.

A China empregou apenas uma prescrição expressiva que não se inferiu incontestavelmente que se trate de um preceito pluralista. É a ideia de que prevenção precisa ser o foco da R2P. Ela foi entendida como uma prescrição dúbia porquanto a prevenção pode ser tanto usada para demandar maior engajamento da sociedade internacional em crises humanitárias (viés solidarista), como apenas um elemento de oposição à ingerência externa nos Estados (viés pluralista).

A situação foi diferente em relação ao Brasil. Na modelagem da R2P, a diplomacia estatal utilizou várias prescrições as quais tem um caráter dúbio ou são mesmo solidaristas.

Algumas dessas diretrizes, apesar de terem baixa frequência – com uma ocorrência –, são importantes para identificar certo viés solidarista nos posicionamentos do Itamaraty. Ressaltou-se, por exemplo, que a *soberania não isenta as obrigações dos Estados*. Ideia que procura ser evitada ao máximo por Estados pluralistas. Na RWP, o Brasil afirmou que a Assembleia Geral poderia, excepcionalmente, autorizar o uso da força – um dos aspectos mais fortemente criticados pelos Estados não-ocidentais no documento da ICISS. Falou-se também que o *Tribunal Penal Internacional tem papel crucial*, ocasião na qual apelou-se para que Estados que não houvesse se vinculado ao tribunal ainda, passasse a fazê-lo – um posicionamento solidarista dentro de sua visão grociana.

A diretriz mais frequente que melhor se encaixa no viés solidarista é a que ressalta que a R2P deve *focar na cooperação para desenvolvimento*. Ideia decorrente da agenda social que o Brasil procurou empregar mais incisivamente em sua política externa no início do século XXI. Como discutido, aspectos como pobreza, fome e desigualdade social passaram a ser inseridos nos posicionamentos do Estado brasileiro inclusive nas discussões sobre temas de segurança internacional, refletindo-se em posturas da diplomacia para R2P.

Dada a sua frequência – 6 em 9 documentos –, é possível ver que esse é um entendimento que continuou na política externa do Partido dos Trabalhadores mesmo após a administração Lula (encerrada no final de 2010). A literatura mostra que a China compartilha da ideia de que cooperação para desenvolvimento é uma abordagem importante para lidar com crises humanitárias (LIU; ZHANG, 2014, p. 411). No entanto, os chineses não trouxeram nenhuma vez essa ideia quando discutiram diretamente a R2P. O Brasil, portanto, assume uma postura mais holística para a norma.

Quadro 14 - Diferenças marcantes entre Brasil e China

Categorias	Brasil		China	
	Característica	Prescrições (frequência documentos centrais)	Característica	Prescrições (frequência documentos centrais)
<b>Soberania</b>	Emprega <i>soberania</i> de forma sutil e com frequência relativamente baixa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>R2P reforça a soberania estatal(3);</i></li> <li>- <i>R2P não qualifica a soberania (1).</i></li> </ul>	Utiliza o <i>respeito à soberania e ao princípio da não-intervenção</i> de modo incisivo. Emprega o termo <i>soberania</i> com uma alta frequência.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>respeito à soberania/não-intervenção (7)</i></li> </ul>
<b>Territorialidade</b>	Não houve prescrição indutiva nos documentos centrais que remetesse à categoria.	- <i>nenhuma</i>	Emprega o <i>respeito à integridade territorial</i> em alguns documentos principais e em quase todos os posicionamentos sobre proteção de civis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>respeito à integridade territorial (3)</i></li> </ul>
<b>Miscellaneous</b>	Usa várias prescrições não-pluralistas ou mesmo solidaristas, algumas com alta frequência.	<p>Ex:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Dedicar maior atenção à prevenção(8);</i></li> <li>- <i>Focar em cooperação para desenvolvimento (6);</i></li> <li>- <i>Identificar raízes dos conflitos (4);</i></li> <li>- <i>Evitar seletividade (3);</i></li> <li>- <i>Relacionada ao DIDH e ao Direito Humanitário(3).</i></li> </ul>	Poucas prescrições e com baixa frequência.	<i>Dedicar maior atenção à prevenção(4);</i>

Fonte: elaboração própria com base nos resultados obtidos

Esta seção demonstra que Pequim tem um comportamento muito mais explícito, considerando aspectos do pluralismo, quando comparado ao Brasil. Diferentemente dos chineses, os brasileiros assumem uma postura mais sutil quando age como modelador (ver quadro 14).

Mesmo na seção anterior, a qual enfatizou nas semelhanças entre ambos, foi possível identificar posicionamentos mais brandos do Estado brasileiro. Por exemplo, a tabela 17 mostra que os chineses optaram por reafirmar literalmente a responsabilidade primária dos Estados em todas as suas declarações tanto nos Diálogos Informais como no debate sobre proteção de civis. Já o Brasil utilizou essa prescrição com uma frequência muito menor nesse agregado – aproximadamente 27%.

Outra prescrição empregada pelos dois países, mas com uma frequência muito maior pela China é a que procura salientar que a ajuda internacional é apenas um elemento subsidiário dentro da R2P. Enquanto o Brasil utilizou essa prescrição apenas uma vez nos posicionamentos feitos especificamente para a R2P, os chineses a utilizaram 7 vezes. Mais do que isso, como se pode ver tabela 17, no agregado entre os documentos principais e a proteção de civis em conflitos armados, a ideia foi empregada pela China em aproximadamente 88% dos documentos analisados.

As posturas dos dois Estados em votações sobre casos práticos podem servir para realçar ainda mais essas diferenças. Por isso, a última seção deste capítulo busca comparar sucintamente as posições desses Estados ao votar resoluções que usam “responsibility to protect” em seus textos.

### 6.3 DESDOBRAMENTO DA R2P EM VOTAÇÕES

Além dos discursos em debates sobre resoluções que empregam a linguagem da responsabilidade de proteger, as próprias votações desses dispositivos podem servir subsidiariamente para avaliar o pluralismo no comportamento dos dois Estados, identificado ao longo dos estudos de caso. Além disso, a maneira como esses Estados votam pode realçar possíveis diferenças. Essa seção funciona apenas para se fazer uma associação ilustrativa complementar.

Considerando as fontes utilizadas nesta tese, deliberações de dois órgãos podem ser aqui brevemente apresentadas: Conselho de Segurança e o Conselho de Direitos Humanos. Por motivos a serem reforçados aqui, o segundo caso se torna, não obstante, mais relevante para as análises.

Com relação ao CSNU, há uma limitação clara no levantamento dos votos, já que o Brasil entra apenas como membro rotativo, e a única participação importante na temporalidade do debate foi entre 2010-2011<sup>291</sup>. Apenas duas votações de textos que trazem a R2P são fontes relevantes: a resolução 1973, para Líbia e o draft s/2011/612, que tratou da situação na Síria – vale mencionar a votação da res. 1970, para Líbia, mas nela houve consenso (15 votos a favor). Elas são as únicas que empregam a responsabilidade de proteger e ao mesmo tempo tiveram votos divergentes no CSNU durante esse período em que os dois Estados estiveram conjuntamente presentes.

A resolução 1973 foi a que autorizou a intervenção na Líbia. Já o draft s/2011/612, previa a possibilidade de permitir operação similar na Síria. Na primeira, como já ressaltado ao longo desse trabalho, Brasil e China abstiveram. Na segunda, os chineses vetaram e os brasileiros abstiveram.

É difícil tirar conclusões apenas desses dois casos. A abstenção brasileira na segunda votação pode tanto ser inferida como uma postura menos pluralista, como apenas um cálculo estratégico pelo qual, tendo a informação que a China iria vetar, não seria preciso assumir o custo político de votar contra.

Diferentemente do que o ocorre no Conselho de Segurança, as votações do Conselho de Direitos Humanos são mais numerosas e apontam para uma maior divergência. Por causa disso, ela tem mais espaço nessa comparação sucinta.

Entre 2011 e 2016 o *Global Centre for the Responsibility to Protect* compilou 16 resoluções que usaram “responsibility to protect” em seu texto, como se pode ver no quadro 15 abaixo.

---

<sup>291</sup> Considera-se apenas 2010-2011 porque, antes desse período, o Brasil foi membro rotativo apenas em 2004-2005, quando a norma ainda estava sendo institucionalizada. Depois dele o Estado não mais participou. Inclusive, optou-se por não apresentar candidatura para os próximos termos. O país só terá a possibilidade de voltar como membro rotativo em 2033. Informação disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1867280-brasil-ficara-de-fora-do-conselho-de-seguranca-da-onu-ao-menos-ate-2033.shtml>.

Quadro 15 – Votações de resoluções no CDH que citam R2P

	<b>Data e documento</b>	<b>Situação</b>	<b>Votação</b>
<b>1</b>	February 2011 A/HRC/RES/S-15/1	Líbia	Consenso
<b>2</b>	17 June 2011 A/HRC/RES/17/17	Líbia	Consenso
<b>3</b>	2 December 2011 A/HRC/RES/S-18/1	Síria	China contra Brasil ausente
<b>4</b>	23 March 2012 - A/HRC/RES/19/22	Síria	China contra Brasil ausente
<b>5</b>	4 June 2012 - A/HRC/RES/S-19/1	Síria	China contra Brasil ausente
<b>6</b>	6 July 2012 - A/HRC/RES/20/22	Síria	China contra Brasil ausente
<b>7</b>	28 September 2012 A/HRC/RES/21/26	Síria	China contra Brasil ausente
<b>8</b>	22 March 2013 HRC/RES/22/22	Prevenção ao genocídio	Consenso
<b>9</b>	20 March 2013- A/HRC/RES/22/24	Síria	China não votou Brasil a favor
<b>10</b>	29 May 2013 - A/HRC/RES/23/1	Síria	China não votou Brasil a favor
<b>11</b>	28 March 2014 - A/HRC/RES/25/23 Syria	Síria	China contra Brasil a favor
<b>12</b>	27 June 2014 - A/HRC/RES/26/23	Síria	China contra Brasil a favor
<b>13</b>	29 September 2014 A/HRC/RES/27/16	Síria	China contra Brasil a favor

<b>14</b>	27 March 2015 - A/HRC/RES/28/34	Prevenção ao genocídio	Consenso
<b>15</b>	1 October 2015 A/HRC/RES/30/10	Síria	China contra Brasil ausente
<b>16</b>	18 March 2016 - A/HRC/31/L.5	Síria	China contra Brasil ausente

Fonte das resoluções: <http://www.globalr2p.org/>. Acesso em 10 de dez. de 2017

Fontes dos votos: <http://www.universal-rights.org/human-rights/human-rights-resolutions-portal/>. Acesso em 10 de dez. de 2017

Dessas 16, em 4 não houve voto em contrário. Nas outras 12, em todos que a China votou, ela foi contra. O Brasil, por sua vez, teve comportamento oposto: dentre as mesmas 12, ele votou em 5 delas, e em todas a representação brasileira foi a favor dos textos apresentados.

É possível perceber que todas as votações nas quais houve dissenso versaram sobre o caso sírio. A China, portanto, toma a mesma postura rígida no CDH que ela assume no CSNU. Isso ocorre mesmo havendo uma diferença significativa entre as deliberações dos dois fóruns, já que enquanto no segundo as resoluções podem ser legalmente vinculantes (principalmente quando fundamentadas no capítulo VII), no primeiro, elas são apenas recomendatórias – apesar de poderem ter importante apelo político.

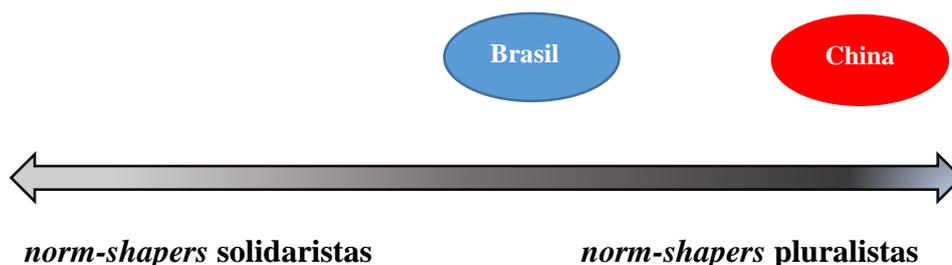
O Brasil, por outro lado, demonstra com suas posições que não acha problemático votar favoravelmente a deliberações no CDH. Mesmo sendo contrário ao uso da força na Síria, a diplomacia brasileira não vê problema em se posicionar favoravelmente a textos que versem sobre a situação humanitária no Estado, cobrando responsabilidade do governo.

As diferenças entre esses dois Estados nessas votações dão suporte para as conclusões retiradas da análise documental. Apesar de ambos procurarem modelar a R2P para que ela se adeque a concepções do pluralismo, há uma diferença entre eles no quão *norm-shapers* pluralistas eles são.

Se por um lado potências emergentes tendem a assumir uma postura pluralista quando agem politicamente na modelagem da R2P, por outro, não se pode simplificar o argumento inserindo-os no mesmo bloco sem fazer qualquer distinção. Brasil e China são *norm-shapers* que procuram direcionar a norma para que ela seja compatibilizada com suas visões

soberanistas, porém há uma diferença importante de intensidade entre os dois: relativamente falando, se se entende que a China é um modelador pluralista rígido, o Brasil não poderia ser mais do que um modelador pluralista brando.

Figura 18 – Ilustração de modelagem normativa<sup>292</sup>



Fonte: elaboração própria considerando os resultados da comparação qualitativa.

É possível inferir que os valores liberais presentes na identidade brasileira, apesar de não exercerem força suficiente para impedir que o país tenha uma postura soberanista na modelagem da R2P, provavelmente atenua o pluralismo. Como reflexo disso, a diplomacia do país assume discursivamente um posicionamento mais sutil do que a China. Diferença que é reforçada na prática, quando ela evita votar contra resoluções que empreguem a R2P em sua fundamentação.

As conclusões desse último capítulo sugerem que *norm-shapers*, por mais em sintonia que eles estejam, existem diferenças significativas'. A modelagem normativa pode revelar certa complexidade a qual pode implicar comportamentos diversos na prática política internacional.

<sup>292</sup> Essa figura é meramente ilustrativa, com base nos argumentos levantados qualitativamente. Portanto, sua criação não seguiu nenhum banco de dados numéricos.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho estruturou-se a partir de certas observações e questionamentos. Primeiramente, no capítulo 2, foi apresentada a evolução normativa da R2P, desde antecedentes pré-institucionais até a o atual processo que busca consolidar a norma na esfera da ONU. Mostrou-se que houve uma rápida evolução desde a construção do conceito.

Não obstante, observou-se também que esse não se trata de um processo linear. Toda e evolução da R2P é permeada, de um lado, pelo empenho de atores que buscam ampla e rápida consolidação (traduzindo na pressão da estrutura internacional); e, de outro, por aqueles que pregam maior cautela nesse processo. Na prática, essas duas questões puderam ser bem vistas a partir do caso da Líbia. Nele, mostrou-se que, de fato, a norma poderia ser utilizada em casos concretos. Mas, igualmente, notou-se que a sua aplicação desmedida traria novos desafios e reforçaria ceticismos.

No processo de evolução da norma, as potências emergentes passaram a exercer papel essencial. Com o rearranjo de poder internacional, Estados não-ocidentais mais expressivos se consolidaram como agentes importantes na governança internacional. Inclusive com maior coordenação entre eles, como foi o caso dos BRICS. A resistência perante a R2P se deu sobretudo por considerar que ela poderia ser instrumento de ingerência de potências ocidentais para impor seus valores e satisfazer interesses egoísticos.

Mas potências emergentes não passaram a agir simplesmente com intuito de frustrar a norma. Se elas não vêm aceitando todas as formas de interpretação propostas pelos *norm entrepreneurs*, elas também não podem ser vistas como simples *norm-rejecters*. Por causa disso, viu-se na literatura uma nova ideia nos estudos normativos, a qual foi passou a caracterizar o comportamento desses Estados frente à R2P: potências emergentes seriam, na verdade, *norm-shapers*.

O capítulo 3, após uma breve introdução sobre como normas são estudadas em teorias de Relações Internacionais, empenhou-se em descrever o fenômeno da modelagem normativa. Particularmente no tocante à R2P, com base na literatura, mostrou-se que os Estados emergentes são vistos como um tipo específico de *norm-shapers*, aqueles que querem ajustar a norma de maneira tal que ela não fuja à estrutura estadocêntrica de uma sociedade internacional westfaliana.

Percebeu-se, assim, que os estudos acadêmicos que procuram explicar o comportamento modelador das potências emergentes apontavam, na grande maioria das vezes, para o entendimento geral de que elas estariam empenhadas em preservar a ideia tradicional de soberania em torno da norma. Mas outros aspectos mais detalhados surgiam como complemento de explicação para a modelagem normativa. O simples fato de eles serem soberanistas revelou-se insuficiente para dar uma resposta teórica mais arrojada sobre que tipo de modeladores eles são.

Com base nisso, viu-se que uma estrutura teórica que poderia servir para explicar esse comportamento e oferecer alguns elementos mais específicos para entender a modelagem normativa estaria presente na Escola Inglesa das RI. Mais precisamente, a concepção de pluralismo. Assim, partiu-se da ideia de que, ao se centrar em torno da soberania, potências emergentes seriam, de fato, *norm-shapers* pluralistas.

Viu-se ainda no capítulo 3 que o pluralismo é um arcabouço teórico que trata de um tipo específico de sociedade internacional, aquela que adota as estruturas básicas da Paz de Westphalia. É também um entendimento normativo, no sentido que alguns autores da Escola afirmam que é o arranjo mais adequado para manutenção da ordem internacional.

A sociedade pluralista é aquela que entra em acordo sobre normas e regras mínimas para a manutenção da ordem internacional. Nela, a igualdade soberana, não-intervenção e integridade territorial são elementos basilares. Vários aspectos dessa sociedade pluralista, teriam sido profundamente internalizados pelos Estados por meio da socialização internacional em torno de uma cultura westfaliana (WENDT, 1999). Contrastando com esta sociedade estaria a solidarista. Enquanto a pluralista é heterogênea, a solidarista é mais homogeneizante; ao passo que no pluralismo tem-se o foco nos Estados soberanos, a solidarista é centrada muito mais em torno dos indivíduos.

Como apresentado no referido capítulo 3, há uma vertente a qual entende que a atual sociedade, apesar de não ser já solidarista, possui fortes características que apontam caminhar nessa direção. Ela estaria tendente a um solidarismo específico, o solidarismo liberal (cf. HURRELL, 2007). A estrutura internacional seria composta por uma ordem que penderia para valores liberais, isso porque, dentre outros aspectos, as potências ocidentais são os atores mais fortes, portanto os que direcionam a sua reconfiguração.

Em alguns aspectos, potências emergentes vêm se adaptando bem a esse processo, como na maior participação em organizações internacionais, aceitação de maior regulação por meio

de tratados internacionais, entre outros. Contudo, em questões mais sensíveis, isso se torna um grande desafio. É o caso da imposição dos direitos humanos a partir de sua concepção ocidental.

O uso da força para a proteção de civis em outros Estados, quando os governos desses não autorizam as operações (muitas vezes sendo os principais violadores) é encaixada como sendo um solidarismo coercitivo (HURRELL, 2007). Isso fere a ideia tradicional de soberania. As potências emergentes, como representantes com maior poder dentro do grupo que historicamente sofreu com ingerências externas, assumiriam então a função de conter esse processo. No caso da R2P, esses Estados o fariam modelando a norma para que ela seja coerente com as concepções pluralistas.

Os dois casos estudados, utilizados para testar a hipótese, foram Brasil e China – capítulos 4 e 5, respectivamente. Como apontado na seção metodológica (3.3), esses Estados foram escolhidos por causa de importantes elementos que os destacam na modelagem da R2P.

Na análise dos casos, essa pesquisa procurou oferecer uma metodologia mais sistemática para se estudar o comportamento dos *norm-shapers*. Tomando por base a abordagem qualitativa, criou-se procedimentos centrados na análise qualitativa de conteúdo para categorizar os posicionamentos levantados dos dois Estados. Desenvolveram-se técnicas indutivas e dedutivas. As primeiras com o intuito de identificar prescrições feitas para direcionar a norma, já as segundas foram responsáveis por sistematizar a teoria.

Por ser um trabalho de análise de conteúdo, existem limitações no poder explicativo. Já que a modelagem de normas pode se revelar de outras formas, em outros modos na prática política internacional. Procurou-se amenizar essa questão no capítulo 6, associando os achados a análises de votações.

Além disso, alguns aspectos mais específicos no modo de usar a argumentação podem revelar mudanças estratégicas nas declarações, que passem despercebidas em uma análise que busca identificar padrões de comportamento discursivo. Resultado mais focados em críticas podem ser melhor obtidos por meio de outro modelo de estudo, focado na análise do discurso.

Por ser um arranjo metodológico desenvolvido especificamente para esta pesquisa, é necessário ressaltar os limites do desenho adotado. Alguns fatos se destacam, como a própria criação das categorias. Em casos extremos, apesar da formalidade do trabalho, ele termina seguindo a interpretação do pesquisador – algo que é característico de pesquisas qualitativas. Isso deixam algumas delas passíveis de divergências interpretativas.

Quanto aos resultados obtidos, foi possível verificar a confirmação da hipótese: *comportamento norm-shaper das potências emergentes, constrangido por uma pressão contínua da estrutura internacional, procura ajustar a R2P para que ela seja compatível com visões pluralistas desses Estados*. As potências emergentes seguem um modo particular na modelagem da R2P, que é motivado por aspectos de suas identidades. Esses elementos foram identificados como sendo *visões pluralistas*, uma nomenclatura oferecida a partir de conceitos da Escola Inglesa. Com base nos achados, esta tese ofereceu o conceito de *norm-shapers pluralistas*.

O modo pelo qual se buscou compreender como a variável independente (visões pluralistas) leva a um comportamento *norm-shaper* desses Estados (variável dependente) foi avaliado por meio do mapeamento qualitativo de seus posicionamentos. As prescrições identificadas em cada um dos casos, associadas a categorias teóricas, mostraram que tanto Brasil, como China, usam coerentemente a estrutura normativa pluralistas.

No geral, eles querem fazer com que a R2P esteja em sintonia com o entendimento tradicional de soberania. Nesse sentido, Estados precisam continuar sendo os atores centrais dentro da estrutura da norma. Com previsto no SOD, e reiterado pelos Estados, os governos têm responsabilidade primária. Isso também implica respeitar a diversidade política e social das demais entidades estatais. Portanto, potências emergentes (Brasil e China, nesta pesquisa) procuram frustrar qualquer ideia homogeneizante de direitos humanos. Mais do que isso, são enfáticos ao ressaltar que a norma não pode ser um instrumento para mudança de regime. Há um temor de que o ocidente possa usá-la para derrubar governos rivais para colocar novos líderes aliados, o que pode ser feito também impondo modelos de sistemas políticos desenvolvidos no ocidente – temor reforçado pelo caso da Líbia.

Outra característica, corolário do entendimento soberanista, é a de que o uso da força precisa ser evitado. Eles não negam a sua possibilidade, mas são enfáticos em afirmar que é uma medida excepcional. Conseqüentemente, entendem que a norma deve ser vista como uma diretriz eminentemente centrada em meios pacíficos e soluções diplomáticas.

O aspecto soberanista do pluralismo também foi revelado quando se identificou uma abordagem estadocêntrica de direito internacional. Ela é saliente ao se verificar uma leitura da Carta da ONU centrada na tríade pluralista de não-intervenção, integridade territorial e soberania. Isso ocorre também quando, por exemplo, se reforça a rejeição a qualquer concepção

de legalidade em torno da R2P, uma contramedida para antecipar argumentos de que ela faz parte do costume jurídico internacional.

Sendo o pluralismo um acordo sobre regras e normas mínimas de convivência internacional (JACKSON, 2000), uma outra questão que evidencia a confirmação da hipótese reside no fato de que ambos Estados estão engajados em oferecer limites para a norma, tanto na aplicação, como na interpretação. No primeiro caso, além do uso da força, busca-se centrar a R2P na estrutura normativa do Conselho de Segurança e propõem ideias com o objetivo de disciplinar uma eventual ação coercitiva. Algo que é feito, muitas vezes, sem clareza ou objetividade. No caso da interpretação, destaca-se a necessidade de não expandir o que foi acordado em 2005: a norma se refere apenas aos quatro crimes internacionais. Tentam oferecer, muitas vezes na forma de prescrições vagas (como agir com precaução, evitar seletividade), mecanismo de *accountability*.

Esse processo, no entanto, é influenciado pela pressão da estrutura internacional, a qual procura consolidar institucionalmente a R2P. Ela funciona como interveniente nesse processo. Como foi visto no capítulo 2, esta norma é caracterizada por um rápido avanço, desde a elaboração do conceito pela ICISS, em 2001; até a sua inserção no arcabouço da ONU, em 2005. E esse processo não parou com a institucionalização. Vários *norm entrepreneurs* buscam consolidar a norma. Os Secretários Gerais da ONU têm papel essencial, utilizando a arena da ONU ao oferecer relatórios anuais para o debate sobre a norma, assim como inserindo o conceito na burocracia da organização, ao, por exemplo, criar o cargo de *special adviser* para R2P. Do outro lado, a sociedade civil procura estabelecer networks para pressionar por maior articulação do conceito em situações operacionais.

A pressão internacional, é derivada da própria forma como a estrutura hoje está arranjada: em torno de uma ordem internacional liberal<sup>293</sup>. Na prática, potências ocidentais, lideradas pela superpotência, dispõem de ambientes institucionais que permitem dar vazão a seus valores particulares, notadamente quanto aos direitos humanos e aos regimes políticos. Na esfera internacional vigente, os valores liberais em matéria de proteção de civis têm muito apelo, dada a legitimidade proporcionada por essa estrutura.

---

<sup>293</sup> É necessário reiterar aqui que, neste trabalho, não se procurou identificar efeitos constitutivos nas identidades dos Estados, a partir da pressão da estrutura internacional. Essa é uma premissa construtivista que não foi objeto da análise.

Na prática, vê-se nos casos que a forma como Brasil e China procuram articular seus posicionamentos se dá, muitas vezes, citando o próprio documento que institucionalizou a R2P. Para resistir a mudanças, lembra-se com frequência que responsabilidade primária, a limitação nos 4 crimes e o uso da força em última instância são elementos da versão acordada em 2005. Além disso, afirmam que a abordagem mais cooperativa e diplomática é, na verdade, um meio mais eficiente de proteger civis. Em outras palavras, eles procuram ressaltar que visam reforçar ideias centrais da norma. A resistência se dá discursivamente reafirmando os elementos já acordados e oferecendo pontos de vista que estariam mais condizentes com seu cumprimento. Os contra-argumentos não são formulados rejeitando a R2P, mas sim, procurando sua melhor satisfação – sendo essa ou não a verdadeira intenção nesse comportamento modelador.

De fato, entre os dois Estados, percebeu-se também diferenças importantes. Se a hipótese geral foi confirmada, os mesmos resultados, quando comparados, revelaram que a situação não é tão homogênea com muitas vezes é tratada. Algumas diferenças substanciais foram reveladas, o que fez refutar a hipótese auxiliar de que não há diferença importantes de comportamento entre os casos. A análise de conteúdo mostrou que a China é muito mais transparente como *norm-shaper* pluralista do que o Brasil. Por exemplo, ela usa *soberania* de modo exaustivo, coloca a responsabilidade primária dos Estados sempre em primeiro na ordem de seus posicionamentos, e dois outros princípios centrais para o pluralismo, *não-intervenção* e *integridade territorial*, são usados frequentemente. Mais do que isso, os chineses são bastante coerentes no seu comportamento, pois evitam prescrições para ajustar a R2P que tenham caráter solidarista ou mesmo ambíguo.

O Brasil, por sua vez, apesar de enfatizar que a R2P não deve ferir a concepção tradicional de soberania, é muito mais comedido nas suas declarações. Os posicionamentos usam pouco o próprio termo *soberania*, a responsabilidade primária do Estado é relativamente bem menos saliente, e termos centrais *não-intervenção* e *integridade territorial* não são utilizados prescritivamente nos documentos que tratam especificamente da norma.

Mais do que isso, a diplomacia brasileira traz várias prescrições que não se encaixam nas categorias pluralistas. Dentre elas, destaca o fato de insistir que a R2P insira na sua estrutura a cooperação para o desenvolvimento. Há uma tentativa de promover sua agenda social na interpretação sobre intervenção da norma, ressaltando em suas declarações questões como fome, desigualdade e pobreza. Além disso, o Brasil chegou a falar que soberania não isenta a

responsabilidade dos Estados, e propor que a Assembleia Geral, em casos excepcionais, poderia deliberar o uso da força – o que contradiz a noção de gerenciamento das grandes potências.

Portanto, se os dois são *norm-shapers* pluralistas, há uma diferença de intensidade discursiva entre eles. Uma explicação para isso seria a partir de suas identidades. O Brasil, apesar de ser avesso à imposição de valores liberais (TOURINHO, 2014), é muito mais próximo deles do que a China. O Estado Brasileiro é composto por um regime político democrático de inspiração ocidental. Os direitos humanos são aspectos centrais de sua estrutura de valores, algo que foi reforçado com o processo de redemocratização. Esse processo criou uma Constituição que não só incorporou praticamente todos esses direitos previstos em tratados internacionais na época, como previu que aqueles os quais fossem posteriormente ratificados pelo Estado em patamar constitucional (art. 5º, §2). E isso com a participação direta do Itamaraty (LOPES; VALENTE, 2016), que é o corpo burocrático centralizador da política externa brasileira.

Como Celso Lafer (2004) pondera, uma das questões em que a diplomacia brasileira se estrutura é na ideia de “outro ocidente”. O Estado, portanto, tem em sua identidade valores liberais ocidentais, no entanto, não quer que esses mesmos valores sejam impostos externamente. A visão de “outro ocidente” é, de fato, um exemplo interessante de como a visão pluralista pode se desdobrar: o Brasil tem muito de seus valores em sintonia com o ocidente, e eles podem guiar seu comportamento externo, desde que este não seja intrusivo, que não atente contra a soberania dos outros membros da sociedade internacional.

A China, por sua vez, não partilha da mesma afinidade em relação aos valores ocidentais. Foi visto que há nela uma concepção de direitos humanos diversa, coletivista. Diferente do pensamento liberal de que o indivíduo deve ser protegido contra as interferências do poder estatal, os chineses entendem que o Estado é o principal protetor dos civis. Adicionalmente, o seu regime político também não se encaixa nos padrões de democracia adotados (e promovidos) pelo ocidente.

De modo complementar, diferente do Brasil, a China ainda possui problemas quanto a integração do seu território. Possui importantes zonas com movimentos que contestam a autoridade chinesa, como na região de Xinjiang, Hong Kong e próprio Tibet. Assim como há a situação complexa de Taiwan. Questões como essas, aliadas a elementos identitários, ajudam a esclarecer o fato de a China ser muito mais sensível quanto à movimentos externos que procuram usar os direitos humanos com justificativa para relativizar a soberania tradicional.

Portanto, ao passo que ambos têm em suas identidades a defesa a uma da concepção de soberania em moldes westfalianos, há diferenças que sugerem reverberar em seus comportamentos. Esses aspectos podem ser utilizados como explicações para justificar, por um lado, a postura pluralista rígida da China, e por outro, a moderada brasileira. Pesquisas futuras podem ampliar esse conhecimento. Por exemplo, uma forma interessante seria estudar todos os BRICS e criar um espectro entre eles.

Apesar de o final do último capítulo correlacionar os resultados dos estudos documentais com votações em órgãos internacionais, esse foi um estudo eminentemente focado no conteúdo dos posicionamentos, o que apresenta certas limitações – já salientadas. Contudo, de modo amplo, ele teve o mérito de sistematizar a forma como discursivamente esses Estados procuram moldar a norma, inclusive com quantificações. Também foi importante para oferecer um modelo para ajustar a teoria da Escola Inglesa, de maneira que ela possa ser sistematizada para análises.

Outros estudos podem replicar<sup>294</sup> as técnicas aqui desenvolvidas com outras potências emergentes, aprimorar as técnicas aqui estabelecidas, ou mesmo correlacionar os resultados desse trabalho com outros dados extraídos da prática política internacional. Desse modo, será possível ter uma compreensão ainda melhor sobre como esses Estados se comportam diante de uma temática tão importante e quais são as diferenças entre eles.

---

<sup>294</sup> Com o intuito de promover a transparência, as codificações feitas no MAXQDAplus 12 estão disponíveis para acesso em repositório. Com ele é possível, utilizando o software e a versão adequada, verificar o processo de codificação. É importante lembrar que houve alguns rearranjos na tese, para melhor apresentar as análises. Ainda, todo o processo de codificação está disponível em inglês, pois foi feito durante minha estadia como *visiting student* no EUI. Está disponível em: [https://github.com/mikelli/MXQDA\\_R2P](https://github.com/mikelli/MXQDA_R2P).

## REFERÊNCIAS

ADLER-NISSEN, R. POULIOT, V. Power in practice: Negotiating the international intervention in Libya. **European Journal of International Relations**, v. 20, n. 4, 2014, pp. 889-911.

ALLISON, Roy. Contested understandings of sovereignty, the use of force and the wider international legal order: the political context. In: **European Leadership Network**, 2015. Disponível em: <<http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2016/04/05/6e134768/ELN%20Narratives%20Conference%20-%20Allison.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. From Non-indifference to Responsibility while Protecting: Brazil's Diplomacy and the Search for Global Norms. **Global Power and Africa Programme**, Occasional Paper n. 138, abr. 2013, pp. 01-28. Disponível em: <<http://www.saiia.org.za/occasional-papers/from-non-indifference-to-responsibility-while-protecting-brazils-diplomacy-and-the-search-for-global-norms>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

AMORIN, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, special edition, 2010, pp. 214-240.  
 ACHARYA, Amitav. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, vol. 58, n. 02, abr. 2004, pp 239 – 275.

\_\_\_\_\_. **Whose ideas matter? Agency and power in Asian regionalism**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. **Rethinking Power, Institutions and Ideas in World Politics**. Abigton: Routledge, 2014.

BADIE, Bertrand. **La diplomatie des droits de l'homme**. Paris: Fayard, 2002.

BAR-SIMAN-TOV, YAACOV. The Strategy of War by Proxy. **Cooperation and Conflict**, v. XIX, 1984, pp. 263-273.

BELLAMY, A. Realizing the Responsibility to Protect. **International Studies Perspectives**, v. 10, n. 2, 2009, pp. 111-128.

BELLAMY, Alex. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. **Ethics & International Affairs**, v. 20, n. 02, 2006, pp. 143-169.

BENNER, Thorsten. Brazil as a Norm Entrepreneur: The 'Responsibility while Protecting' Initiative. **Global Public Policy Institute Working Paper**, 2013, pp. 4–11.

BERTI, B. Forcible intervention in Libya: revamping the 'politics of human protection'? **Global Change, Peace & Security**, v. 26, n. 1, 2013, pp. 21-39.

BOSCO, David; STUENKEL, Oliver. The Rhetoric and Reality of Brazil's Multilateralism. In: STUENKEL, Oliver; TAYLOR, Mathew M. **Brazil on Global Stage: power, ideas, and the Liberal International Order**. New York: Palgrave MacMillan, 2015, pp. 17-34.

BRASIL, HRC,S-15-1, 2011. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/HRCRegistration.aspx>. Acesso em: 15 de mai. 2017.

BRASIL. **Informal Dialogue (ID)**. 2009. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Informal Dialogue (ID)**. 2010. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Informal Dialogue (ID)**. 2011. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Informal Dialogue (ID)**. 2012. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Informal Dialogue (ID)**. 2013. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Informal Dialogue (ID)**. 2014. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Informal Dialogue (ID)**. 2015. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Informal Dialogue (ID)**. 2016. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **PCAC** (Declaração no debate Protection of Civilians in Armed Conflict), 2009. <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5758-brazils-statements-on-rtop-from-2009-to-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017

BRASIL. **PCAC** (Declaração no debate Protection of Civilians in Armed Conflict), 2011/mai. <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5758-brazils-statements-on-rtop-from-2009-to-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

BRASIL. **PCAC** (Declaração no debate Protection of Civilians in Armed Conflict), 2012 jun <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5758-brazils-statements-on-rtop-from-2009-to-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

BRASIL. **PCAC** (Declaração no debate Protection of Civilians in Armed Conflict), 2013/nov <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5758-brazils-statements-on-rtop-from-2009-to-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

BRASIL. **Responsibility while Protecting (RwP)**. 2011 <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5758-brazils-statements-on-rtop-from-2009-to-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

BRUSSI, Antônio José Escobar. Não indiferença: nova comunidade ideológica de consciência para o Sul Global? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 20, 2016, pp. 287-312.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: UnB, 2002.

BULL, Hedley. The Grotian Conception of International Society. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin (Eds.). **Diplomatic Investigations**. London: George Allen & Unwin Ltd, 1966, pp. 51-73.

BUZAN, Barry. **From International to World Society?** English School Theory and the Social Structure of Globalisation. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CALLAHAN, William A. China Harmonious World and Post-Western World Orders: Official and Citizen Intellectual Perspectives. In: FOOT, Rosemary. **China Across the Divide: The Domestic and Global in Politics and Society**. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 19-42

CARLSON, Allen. Moving Beyond Sovereignty? A brief consideration of recent changes in China's approach to international order and the emergence of the tianxia concept, **Journal of Contemporary China**, v. 20, n. 68, 2011, pp. 89-102.

CARMENT, David; LANDRY, Joe. R2P in Syria: Regional Dimensions. In: MURRAY, R.; MCKAY, A. (Eds.). **Into the Eleventh Hour: R2P, Syria and Humanitarianism in Crisis**. Bristol: E-International Relations Edited Collections, 2014, pp. 50-55.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antonio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, 2014, pp. 133-151.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, special edition, 2010, pp. 07-32.

CHAN, Gerald. **China's Compliance in Global Affairs: Trade, Arms Control, Environmental Protection, Human Rights**. Singapore: World Scientific Publishing Company, 2006.

CHAN, Gerald; LEE, Pal K.; CHAN, Lai-Ha. **China Engages Global Governance: a new world order in the making?** New York: Routledge, 2012.

CHECKEL, Jeffrey T. Why Comply? Social Learning and European Identity Change. **International Organization**, v. 55, n. 03, 2001, pp. 553 – 588.

CHEN, Zhimin. International Responsibility and China's Foreign Policy. In: IIDA, Masafumi (Ed.). **China's Shift: Global Strategy of the Rising Power**. Tóquio: The National Institute for Defense Studies, Japan NIDS Joint Research Series, n. 3, 2009, pp. 07-28.

\_\_\_\_\_. Nationalism, Internationalism and Chinese Foreign Policy. **Journal of Contemporary China**, v. 14, n. 42, 2005, pp. 35-53.

CHIN, Gregory. T.; DIAZ, Ismael. B. Brazil in Regional and Global Governance: Foreign Policy, Leadership and UNASUR. **International Organisations Research Journal**, v. 11, n. 2, 2016, pp. 52 – 69.

CHINA, **HRC 21/26** (Declaração no Conselho de Direitos Humanos). 2012. Disponível em: [http://www.china-un.ch/eng/dbtyw/rqrd\\_1/thsm/](http://www.china-un.ch/eng/dbtyw/rqrd_1/thsm/). Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **Informal Dialogue (ID)**. 2009. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **Informal Dialogue (ID)**. 2011; <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **Informal Dialogue (ID)**. 2012 <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **Informal Dialogue (ID)**. 2013. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **Informal Dialogue (ID)**. 2014 <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **Informal Dialogue (ID)**. 2015. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **Informal Dialogue (ID)**. 2016. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/government?view=fjrelated&id=2409>>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA, **PCAC** (Declaração no debate Protection of Civilians in Armed Conflict). 2009/jan <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **PCAC** (Declaração no debate Protection of Civilians in Armed Conflict). 2011/mai <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **PCAC** (Declaração no debate Protection of Civilians in Armed Conflict), 2011/nov; <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **PCAC** (Declaração no debate Protection of Civilians in Armed Conflict). 2013/ago. <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHINA. **PCAC** (Declaração no debate Protection of Civilians in Armed Conflict). 2014; <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/5459-chinas-statements-on-rtop-from-2005-present>. Acesso em 15 de mai. de 2017.

CHONG, Ja Ian. Popular narratives versus Chinese history: Implications for understanding an emergent China. **European Journal of International Relations**, v. 20 n. 4, 2014, pp. 939–964.

CHRISTENSEN, Steen Fryba. Brazil's Foreign Policy Priorities. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 2, 2013, pp. 271-286.

CIIS. **Responsible Protection (RP)**. 2012. Disponível em: [http://www.ciis.org.cn/english/2012-06/15/content\\_5090912.htm](http://www.ciis.org.cn/english/2012-06/15/content_5090912.htm)>. Acesso em: 10 de ago. 2017.

COOPER, A. F.; SHAW, T. M.; CHIN, G. Emerging powers and Africa: implications for/ from global governance? **Politikon: South African Journal of Political Studies**, v. 36, n. 1, 2008, pp. 27-44.

COOPER, Andrew F.; FLEMES, Daniel. Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, 2013, pp. 943-962.

COPOCCIA, Giovanni. Critical Junctures and institutional changes. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 147-179.

DESTRADE, Sandra. **Indian Foreign and Security Policy in South Asia: Regional Power Strategies**. London: Routledge, 2011.

DIXON, Steven. Humanitarian Intervention: A Novel Constructivist Analysis of Norms and Behaviour. **Journal of Politics & International Studies**, v. 9, Summer, 2013, pp. 126-172.

DOVAL, Gisela Pereyra. The Point of View of the Tradition in the Institutional Identity. The case of the Ministry of Foreign Relations of Brazil. **JANUS.NET e-journal of International Relations**, v. 4, n. 2, 2013-2014, pp. 84-103.

DUNNE, Tim. The English School. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Dunca (Eds.). **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.  
EVANS, Gareth. **The responsibility to protect**. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

\_\_\_\_\_. The Consequences of Non-Intervention in Syria: Does the Responsibility to Protect Have a Future? In: MURRAY, R.; MCKAY, A (Eds.). **Into the Eleventh Hour: R2P, Syria and Humanitarianism in Crisis**. Bristol: E-International Relations Edited Collections, 2014, pp. 18-25.

FEARON, James; WENDT, Alexander. Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Eds.). **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2002. Disponível em: <[http://www.sageereference.com/hdbk\\_intlrelations/Article\\_n3.html](http://www.sageereference.com/hdbk_intlrelations/Article_n3.html)>. Acesso em: 28 de mai de 2015

FEN, Zhang. Chinese Exceptionalism in the Intellectual World of China's Foreign Policy. In:

FOOT, Rosemary. **China Across the Divide: The Domestic and Global in Politics and Society**. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 43-71.

FINNEMORE, Martha. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In:

KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia Press, 1996a, p. 153-185.

\_\_\_\_\_. Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity Why Being a Unipole Isn't All It's Cracked Up to Be. **World Politics**, v. 61, n. 1, 2009, p. 58-85.

\_\_\_\_\_. **National Interests in International Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996b.

\_\_\_\_\_. **The purpose of intervention**. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, 1998, pp. 887-917.

FLEMES, Daniel. India, Brazil and South Africa (IBSA) in the new global order: interests, strategies and values of the emerging coalition. **International Studies**, v. 46, n. 4, 2011, pp. 401-421.

FONSECA Jr., Gelson. Política externa brasileira padrões e descontinuidades no período republicano. **Relações Internacionais**, v. 29, 2011, pp. 15-32.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; PAES, Lucas de Oliveira; CUNHA, André Moreira. The concept of emerging power in international politics and economy. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, n. 1, 2016, pp. 46-69.

FOOT, Rosemary. Chinese Power and the idea of responsible state. In: ZHANG, Yonjin; AUSTIN, Greg (Eds.). **Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy**. 3. ed. Canberra: Australian National University, 2013, pp. 21-47.

\_\_\_\_\_. The State, Development, and Humanitarianism: China's Shaping of the Trajectory of R2P. In: BELLAMY, Alex J.; DUNNE, Tim. **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 932-947.

FORSYTHE, David. **Human Rights in International Relations**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

FRANCK, T. M. Interpretation and Change in the Law of Humanitarian Intervention. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, R.O. (Eds.). **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge, UK/ New York: Cambridge University Press 2003, pp. 204-231.

FROST, Meryn. Normative Theory in International Relations. **Normative Theory in International Relations: a pragmatic approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 163-182.

FUKUYAMA, F. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GARDNER, Phoebe. How have emerging states shaped the "Responsibility to Protect" debate regarding potential military intervention into Syria since April 2011?. 2015. 34f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universiteit Leiden. Disponível em: <<https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/32232>>. Acesso em: 25 de jan. de 2016.

GARWOOD-GOWERS, Andrew. China's "Responsible Protection" Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes. **Asian Journal of International Law**, v. 6, n. 1, jan. 2016, pp. 89-118.

\_\_\_\_\_. R2P Ten Years after the World Summit: Explaining Ongoing Contestation over Pillar III. **Global Responsibility to Protect**, v. 7, 2015, pp. 300-324.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in Social Science**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GILL, Bates. **Rising Star: China's New Security Diplomacy**. Washington: Brookings Institute Press, 2010.

GLANVILLE, Luke. **Sovereignty and the responsibility to protect: a new history**. Chicago: The University of Chicago Press, 2014.

GLANVILLE, Luke. Syria Teaches Us Little about Questions of Military Intervention. In: MURRAY, R.; MCKAY, A. (Eds.). **Into the Eleventh Hour: R2P, Syria and Humanitarianism in Crisis**. Bristol: E-International Relations Edited Collections, 2014, pp. 44-49.

GOES FILHO, Sydney Sampaio. **Navegantes, Bandeiras e Diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2015.

HARDY, Cynthia; HARLEY, Bill; PHILLIPS, Nelson. Discourse Analysis and Content Analysis: Two Solitudes? **Qualitative Methods**, v. 2, n. 1, 2004, pp. 19-21.

HARFNER-BURTON, Emilie M.; TSUTSUI, Kiyoteru; MEYER, John W. International Human Rights Law and Politics of Legitimation: Repressive States and Human Rights Treaties. **International Sociology**, v. 23, n. 1, 2008, pp. 115-141.

HARNISCH, Sebastian. China Historical self and its role. In: HARNISCH, Sebastian; BERSICK, Sebastian; GOTTWALD, Jörn-Carsten. **China's International Roles: Challenging or Supporting International Order? (Role Theory and International Relations)**. New York: Routledge, 2016, pp. 38-58.

HARRINGTON, Joanna. R2P and Natural Disasters. In: KNIGHT, W. Andy; EGERTON, Frazer (Eds.). **The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect**. London: Routledge, 2012, p. 141-151.

HEHIR, Aidan. The responsibility to protect in international political discourse: encouraging statement of intent or illusory platitudes? **The International Journal of Human Rights**, v. 15, n. 8, 2011, pp. 1331-1348.

HENKIN, Louis. **How Nations Behave**. New York: Columbia University Press, 1979.

HERMANN, Margaret G. Content Analysis. In: KLOTZ, Audi; PRAKASH, Deepa. **Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide**. Palgrave Macmillan, 2008, pp. 151-167.

HERZ, Monica; FLORENTINO, Lucas Perez. Os BRICS e as Revoltas no Oriente Médio e no Norte da África. **Policy Brief**, 2011. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/Job/Tipo2/1?coreid=1>> Acesso em: 26 jul. 2012.

HIGASHI, D. Battle at the UN Security Council on Peace Enforcement in Libya and Syria: Focusing on the Strategies of BRICS. In: DOSHISHA 2<sup>ND</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE ON HUMANITARIAN INTERVENTION, 2012, Kyoto. Disponível em: <<http://gdoshisha.files.wordpress.com/2012/06/daisakuhigashi-paper.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

HOLZGREFE, J. L. The Humanitarian Intervention debate. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert O. (Eds). **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 15-52.

HUNT, Charles T. Emerging powers and the responsibility to protect: non-linear norm dynamics in complex international society. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 2, 2016, pp. 761-781.

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

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes. In: HURRELL, Andrew et al. **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009, pp. 9-42.

\_\_\_\_\_. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006, p 1-19.

\_\_\_\_\_. Narratives of emergence: Rising powers and the end of the Third World? **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 33, n. 2, 2013, p. 203-221.

\_\_\_\_\_. **On Global Order: power, values and constitution of international order**. New York: Oxford, 2007.

\_\_\_\_\_. Towards the Global Study of International Relations. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 2, 2016, pp. 1-18.

HUSAR, Jorg. **Framing Foreign Policy in India, Brazil and South Africa**: On the like-mindedness of the IBSA States. Cham: Springer, 2016.

ICISS. **The responsibility to protect**. Canada: International Development Research Centre, 2001.

INBODEN, Rana Siu Inboden; CHEN, Titus. China's Response to International Normative Pressure: The Case of Human Rights. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, v. 47, n. 2, 2012, pp. 45-57.

JACKSON, Robert. International community beyond the Cold War. In: LYONS, Gene; MASTANDUNO, Michael (Eds.). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 59-85.

\_\_\_\_\_. Sovereignty in World Politics: a Glance at the Conceptual and Historical Landscape. **Political Studies**, v. XLVII, 1999, pp. 431-456.

\_\_\_\_\_. **The Global Covenant: Human Conduct in a World of States**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

JEGAT, Joseph. A Norm-in-Formation? An Analysis of Brazil and China's Normative Engagement with the Responsibility to Protect. **Responsibility to Protect Student Journal**, v. 1, n. 2, 2016.

JEPPERSON, Ronald; WENDT, Alexander; KATZENSTEIN, Peter J. Norms, identity, and Culture in National Security. In: KATZENSTEIN, Peter J. (Ed). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia University Press, 1996, pp. 33-75.

JIANG An. Mao Zedong's "Three Worlds" Theory: Political Considerations and Value for the Times. **Social Sciences in China**, v. 34, n. 1, 2013, pp. 35-57.

JING, Jing. **Chinese and Western Interpretation of "Peace Development"**: A Clash of Rules and Rule. 2013. 77f. Dissertação (Mestrado em China and International Relations). Aalborg University, Dinamarca.

JOB, Brian L. Evolution, retreat or rejection: Brazil's, India's and China's normative stances on R2P. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 3, 2016, pp. 891-910.

JOB, Brian L.; SHESTERININA, Anastasia. China as a Global Norm-Shaper: Institutionalization and Implementation of the Responsibility to Protect. In: BETTS, Alexander; ORCHARD, Phil (Eds.). **Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice**. Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 124-143.

KALDOR, Mary. **Human Security: Reflections on Globalization and Intervention**. Cambridge: Polity Press, 2007.

KAPIDZIC, Damir. International Role of the European Union in the Western Balkans? Measuring Consistency and Coherence of Value Expression in the EU's External Relations. **Croatian International Relations Review**, jun./jul. 2011, pp. 5-17.

KATZENSTEIN, Peter J. **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

KAYA, Taylan. **The Middle East Peace Process: Foreign Policy and Security Strategy in International Politics**. London: I.B. Taurus, 2013.

KENKEL, Kai Michael. Interests, Identity and Brazilian Peacekeeping Policy. **The Perspective of the World Review**, v. 3, n. 2, 2011, pp. 09-35.

KENKEL, Kai Michael. Rebels or aspirants: Rising powers, normative contestation and intervention. In: KENKEL, Kai Michael; CUNLIFFE, Philip. **Brazil as rising power: intervention norms and the contestation of global order**. New York: Routledge, 2016, pp. 1-20.

KENKEL, Kai Michael; STEFAN, Cristina. Brazil and the Responsibility While Protecting Initiative: Norms and the Timing of Diplomatic Support. **Global Governance**, v. 22, 2016, pp. 41-58.

KENT, Ann. **Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security**. Stanford: Stanford University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. China's participation in international organisations. In: ZHANG, Yongjin; AUSTIN, Greg. **Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy**. 3. ed. Canberra: Australian National University, 2013 pp. 132-166.

KEOHANE, O. **Social Norms and Agency in World Politics**. Paper delivered at UCLA Burkle Center seminar, 2009. Disponível em: <<http://web.international.ucla.edu/burkle/event/7530>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Design Social Inquiry: Scientific Inferences in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KOWERT, Paul; LEGRO, Jeffrey. Norms, identity and their limits: a theoretical reprise. In:

KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia University Press, 1996, pp. 451-497.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, Spring, 1982, pp. 185-205.

KRATOCHWIL, Friedrich V. How Do Norms Matter? In: BYERS, Michael (Ed.). **The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 39-68.

KURTH, James. Humanitarian Intervention After Iraq: Legal Ideals vs. Military Realities. **Orbis**, v. 50, n. 1, Inverno 2006, pp. 87-101.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAIDI, Zaki. BRICS: Sovereignty power and weaknes. **International Politics**, v. 49, n. 5, ago. 2012, pp. 614-632.

\_\_\_\_\_. The BRICS Against the West? **Sciences Po CERI Strategy Papers**, n. 11, nov. 2011. Disponível em: <[http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/n11\\_112011](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/n11_112011)>.

pdf>. Acesso em 12 de mar. de 2016.

LARSON, Deborah Welch; SHEVCHENKO, Alexei. Status Seekers Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy. **International Security**, v. 34, n. 4, 2010, pp. 63-95.

LEE, Park; CHAN, Gerald; CHAN, Lai Ha. China in Darfur: humanitarian rule-maker or rule-taker? **Review of International Studies**, v. 38, n. 02, 2012, pp. 423-444.

LINKLATER, Andrew; SUGANAMI, Hidemi. **The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

LIU Tiewa; ZHANG Haibin. Debates in China about the responsibility to protect as a developing international norm: a general assessment. **Conflict, Security & Development**, v. 14, n. 4, 2014, pp. 403-427.

LOPES, Dawisson Belém; VALENTE, Mario Schettino. Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n. 4, 2016, pp. 995-1054.

LUCK, Edward. The Responsibility to Protect: The First Decade. **Global Responsibility to Protect**, v. 3, n. 4, 2011, pp. 387-399.

MAIA, João M. E.; TAYLOR, Mathew. The Brazilian Liberal Tradition and the Global Liberal Order. In: STUENKEL, Oliver; TAYLOR, Mathew M. **Brazil on Global Stage: power, ideas, and the Liberal International Order**. New York: Palgrave MacMillan, 2015.

MARCH, James G.; OLSEN, P. Johan. The Institutional Dynamics of International Political Orders. **International Organization**, v. 52, n. 04, 1998, pp. 943 – 969.

MASSINGHAM, Eve. Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? **International Review of the Red Cross**, v. 91, n. 876, 2009, pp. 803-831.

MEYER, John W.; BOLI, John; THOMAS, George M.; RAMIREZ, Francisco O. World Society and the Nation-State. **American Journal of Sociology**, v. 103, n. 1, jul. 1997, pp. 144-181.

MESQUITA, Rafael; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimising Emerging Power Diplomacy: an Analysis of Government and Media Discourses on Brazilian Foreign Policy under Lula. **Contexto internacional**, v. 38, n. 1, 2016, pp. 385-432.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; RIBEIRO, Mikelli Marzzini L. A.; LYRA, Mariana P. O. de. En busca de la afirmación: seguridad y BRICS en la gobernanza internacional. **Foro internacional**, v. 57, n. 3, 2017, pp. 607-639.

MORAVCSIK, Andrew. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic delegation in Postwar Europe. **International Organization**, v. 54, n.2, 2000, pp. 217-252.

MORRIS, Justin. Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum. **International Affairs**, v. 89, n. 5, 2013, pp. 1265-1283.

MORRIS, Nicholas. Humanitarian Intervention in the Balkans. In: WELSH, Jennifer M. (Ed.). **Humanitarian Intervention and International Relations**, Oxford: Oxford University Press, 2004.

MURRAY, R. et. al. **Into the Eleventh Hour: R2P, Syria and Humanitarianism in Crisis**. Bristol: E-International Relations Edited Collections, 2014.

MAYRING, Philipp. **Qualitative Content Analysis: Theoretical Foundation, Basic Procedures and Software Solution**. Philipp Mayring: Klagenfurt, 2014.

NEGRÓN-GONZALES, Melinda; CONTARINO, Michael. Local Norms Matter: Understanding National Responses to the Responsibility to Protect. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, abr./jun. 2014, v. 20, n. 2, pp. 255-276.

NEUMANN, Iver B. Discourse Analysis. In: KLOTZ, Audi; PRAKASH, Deepa. **Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide**. Palgrave Macmillan, 2008, pp. 61-77.

ONU. *A More Security World: Our Share Responsibility*, 2004.

ONU. **A more secure world: our shared responsibility**. Report of the Secretary General's high-level panel on threats, challenges and change. 2004. A/65/565.

\_\_\_\_\_. **Assembleia Geral: Resolução 308**. Index: A/RES/63/308, 2009.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Resolução 1674**. Index: S/RES/688, 1991.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Resolução 770**. Index: S/RES/770, 1992.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Resolução 1674**. Index: S/RES/794, 1992.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Resolução 929**. Index: S/RES/929, 1994.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Resolução 1199**. Index: S/RES/1199, 1999.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Resolução 1674**. Index: S/RES/1674, 2006.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Resolução 1973**. Index: S/RES/1970, 2011.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Resolução 1973**. Index: S/RES/1973, 2011.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 3106**. Index: S/PV.3106, 1992.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 3145**. Index: S/PV.3145, 1992.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 3989**. Index: S/PV.3989, 1999.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 5319**. Index: S/PV.5319, 2005.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 6498**. Index: S/PV. 6498, 2011.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 6528**. Index: S/PV.6528, 2011.

- \_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 6566**. Index: S/PV6566, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 6595**. Index: S/PV 6595, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 6627**. Index: S/PV. 6627, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 6810**. Index: S/PV.6810, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 7116**. Index: S/PV. 7116, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 7216**. Index: S/PV.7216, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 7588**. Index: S/PV. 7588, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Conselho de Segurança: Reunião 7595**. Index: S/PV. 7595, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Implementing the Responsibility to Protect**. Index: A/63/677, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Resolução 688 do Conselho de Segurança**, 1991. Disponível em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>. Acesso em: 08 jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Resolução 770 do Conselho de Segurança**, 1992. Disponível em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>. Acesso em: 08 jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Resolução 794 do Conselho de Segurança**, 1992. Disponível em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Resolução 929 do Conselho de Segurança**, 1994. Disponível em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Resolução 940 do Conselho de Segurança**, 1994. Disponível em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>. Acesso em: 28 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Summit Outcome Document**. Index: A/60/L.1, 2005.

ONUF, Nicholas Greenwood. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. O Brasil e os eixos periféricos: agenda e identidade nas relações internacionais. **Cadernos de Estudos Culturais**, v. 4, n. 8, 2012, pp. 01-12.

PETERSON, M. J. **The UN General Assembly**. New York: Routledge, 2006.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, 2000, pp. 305-335.

PRICE, Richard; TANNENWALD, Nina. Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos. In: KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia University Press, 1996, pp. 114-152.

PU, Xiaoyu. Controversial Identity of a Rising China. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 10, n. 2, 2017, pp. 131-149.

\_\_\_\_\_. Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 5, n. 4, 2012, pp. 341-367.

RAUSTIALA, Kal; SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law, International Relations and Compliance. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Eds.). **Handbook of International Relations**. London: SAGE, 2001.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 1-38.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos: a prática da**

intervenção humanitária no Pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, v. 37, 2013, pp. 63-78.

SCOTT, David. **China and the International System, 1840–1980: Power, Presence, and Perceptions in a Century of Humiliation**. Albany: State University of New York Press, 2008.

SCEATS, Sonya; BRESLIN, Shaun. **China and the International Human Rights System**. London: Chatham House, 2012.

SHAMBAUGH, David. **China Goes Global: The partial power**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SHIH, Chih-Yu; HUANG, Chiung-Chiu Huang. Preaching Self-Responsibility: The Chinese Style of Global Governance. **Journal of Contemporary China**, v. 22, n. 80, 2013, pp. 351-365.

SHIRK, Susan L. **China: fragile superpower**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

STUENKEL, Oliver; TAYLOR, Mathew. Brazil on the Global Stage: Origins and Consequences of Brazil's Challenge to the Global Liberal Order. In: STUENKEL, Oliver;

TAYLOR, Mathew M. **Brazil on Global Stage: power, ideas, and the Liberal International Order**. New York: Palgrave MacMillan, 2015, pp. 01-16.

SPEKTOR, Matias. Humanitarian Interventionism Brazilian Style? **Americas Quarterly**, v. 6, n. 3, 2012, pp. 54-55.

STUENKEL, Oliver. The BRICS and the Future of R2P: Was Syria or Libya the Exception?, **Global Responsibility to Protect**, v. 6, n. 1, 2014, pp. 3–28.

STUENKEL, Oliver; TOURINHO, Marcos. Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect. **Conflict, Security Development**, v. 14, n. 4, 2014, pp. 379-402.

SCHREIER, Margrit. Qualitative Content Analysis. In: FLICK, Uwe (Ed.). **The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis**. London: SAGE, 2014, pp. 170-183.

SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Dawisson Belém; VIEIRA, Pedro. Brazil's rendition of the 'Responsibility to Protect' doctrine. **Brasiliana**, v. 3, n. 2, 2015, pp. 32-55.

SCHREIER, Margrit. **Qualitative Content Analysis in Practice**. London: Sage, 2012.

SEARLE, John R. A Classification of Illocutionary Act. **Language and Society**. v. 5, n. 1, 1976, pp. 1-23.

STEFAN, Cristina G. On non-Western norm shapers: Brazil and the Responsibility while Protecting. **European Journal of International Security**, v. 2, part 1, 2016, pp. 88-110.

SU, Changhe. The China model and World Order. In: BINHONG, Shao (Ed.). **China and the World: Balance, imbalance and rebalance**. Leiden: BRILL, 2013, pp. 69-86.

TARROW, Sidney. The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice. **Comparative Political Studies**, v. 43, n. 2, 2010, pp. 230-259.

THAKUR, Ramesh. R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers. **The Washington Quarterly**, v. 36, n. 2, 2013, pp. 61-76.

\_\_\_\_\_. Syria and the Responsibility to Protect. In: MURRAY, R.; MCKAY, A. **Into the Eleventh Hour: R2P, Syria and Humanitarianism in Crisis**. Bristol: E-International Relations Edited Collections, 2014, pp. 38-43.

\_\_\_\_\_. **The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

THAKUR, Ramesh; WEISS, T. R2P: From Idea to Norm - and Action?. **Global Responsibility to Protect**, v. 1, n. 1, 2009, pp. 22-53.

THIES, Cameron G. China's Rise and Socialisation of Rising Powers. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 8, n. 3, 2015, pp. 281-300.

TOURINHO, Marcos. For Liberalism without Hegemony: Brazil and the Rule of Non-Intervention. In: STUENKEL, Oliver; TAYLOR, Mathew M. **Brazil on Global Stage: power, ideas, and the Liberal International Order**. New York: Palgrave MacMillan, 2015.

TOURINHO, Marcos; STUENKEL, Oliver; BROCKMEIER, Sarah. Responsibility while Protecting: Reforming R2P Implementation. **Global Society**, v. 30, n. 1, 2015, pp 134-150.

VALLADÃO, Alfredo G. A. Brazil – Defense without Threat. In: DANE, Felix (Ed.). **Multilateral Security Governance**. XI Conference of Forte de Copacabana – International Security: A European-South American Dialogue. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung, 2014, pp. 147-155.

VAZ, Alcides. Brazilian Perspectives on the Changing Global Order and Security Challenges. **CEPS Working paper Document n. 376**, 2013, pp. 01-09.

VISENTINI, Paulo. China, potência emergente: pivô da transformação mundial. In:

VISENTINI, Paulo; ADAM, Gabriel; VIEIRA, Maíra; SILVA, André; PEREIRA, Analícia. **BRICS: as Potências Emergentes**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013, pp. 11-38.

VISENTINI, Paulo; ADAM, Gabriel; VIEIRA, Maíra; SILVA, André; PEREIRA, Analícia. **BRICS: as Potências Emergentes**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WAN, Ming. **Human Rights and Chinese Foreign Relations**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001.

WANG, Hongying; ROSENEAU, James N. China and Global Governance. **Asia Perspective**, v. 33, n. 3, 2009, pp. 5-39.

WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa**. Tradução de Renê Loncan. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004.

WEINER, Antje. **A Theory of Contestation**. Heidelberg: Springer, 2014.

\_\_\_\_\_. Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure of World Politics. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 2, 2004, pp. 189–234.

\_\_\_\_\_. Enacting meaning-in-use: qualitative research on norms and International Relations. **Review of International Studies**, v. 35, n. 01, jan. 2009, pp. 175 – 193.

WEINER, Antje; PUETTER, Uwe. The Quality of Norms is What Actos Make of It: Critical Constructivist Research on Norms. **Journal of International Law and International Relations**, v. 5, n. 5, 2009, pp. 1-16.

WEISS, Thomas G. R2P After 9/11. **Wisconsin International Law Journal**, v. 24, n. 3, 2006, pp. 741-760.

WELSH, Jennifer. Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP. **Ethics & International Affairs**, v. 25, n. 03, 2011, pp. 255-262.

\_\_\_\_\_. Implementing the “Responsibility to Protect”: Catalayzing Debate and Building Capacity. In: BETTS, Alexander; ORCHARD, Phil (Eds.). **Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice**. Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 124-143.

\_\_\_\_\_. Norm Contestation and the Reponsibility to Protect. **Global Reponsibility to Protect**, v. 5, 2013, pp. 365-396.

\_\_\_\_\_. The Responsibility to Protect after Libya & Syria. **Daedalus**, v. 145, n. 4, 2016, pp. 75-87.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. New York: Cambridge University Press, 1999.

WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society. In:

WELSH, M. (Ed.). **Humanitarian Interventions and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 29-51.

WIGHT, Martin. **Power Politics**. 2. ed. Harmondsworth: Penguin, 1979

WILLIAMS, John. Pluralism, the English School and Challenge of Normative Theory. In: MURRAY, Robert W. (Ed.). **System, Society and the World: Exploring the English School of International Relations**. Bristol: E-International Relations, 2015, pp. 105-110. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/2015/12/System-Society-and-the-World-E-IR.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

WILLIAMS, Paul D; BELLAMY, Alex. Principles, Politics, and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force, **Global Governance**, v. 18, 2012, pp. 273-297.

XINQUAN, Tu; HUIPING, Mo. China's developing country identity – challenges and future. In: FREEMAN, Carla P. (Ed.). **Handbook on China and Developing Countries**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, pp. 89-108.

XUE, Hanqin. **History and Theory of International Law**. Chinese Contemporary Perspective on International Law: History, Culture and International Law. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2012.

YONGJIN, Zhang. China and the Struggle for Legitimacy of Rising Powers. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 8, n. 3, 2015, pp. 301-322.

ZÄHRINGER, Natalie. Norm evolution within and across the African Union and the United Nations: The Responsibility to Protect (R2P) as a contested norm. **South African Journal of International Affairs**, v. 20, n. 2, 2013, pp. 187-205.

ZHENG, Chen. China and the responsibility to protect. **Journal of Contemporary China**, v. 25, n. 101, 2016, pp. 686-700.

ZHENG, Wang. **Never Forget National Humiliation: Historical Memory in Chinese Politics and Foreign Relations**. Columbia University Press: New York, 2012.

**APÊNDICE A – Link do repositório com as codificações dos documentos**

Descrição: Aqui está disponível o link do repositório com o arquivo com a última atualização feita para codificar os documentos. Toda a codificação foi feita em inglês, pois ocorreu durante o período de Doutorado Sanduíche (03/2017 – 07/2017) no *European University Institute*. Alguns rearranjos foram feitos no momento da elaboração da tese, portanto existem certas diferenças entre a codificação disponível. Foi usada a versão MAXQDAplus 12. O arquivo está em formato mx12.

**Nome do arquivo: R2P – codificação.mx12**

**Link para acesso: [https://github.com/mikelli/MXQDA\\_R2P](https://github.com/mikelli/MXQDA_R2P)**

**ANEXO A – Parágrafos que insitucionalizaram a R2P no *World Summit Outcome*:  
Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity**

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

140. We fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide.

Fonte: <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>. Acesso em 15 de jan. 2018.

## **ANEXO B – Sumário do Relatório do Secretário Geral da ONU que propõem a implementação da R2P**

### *Summary*

The present report responds to one of the cardinal challenges of our time, as posed in paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome: operationalizing the responsibility to protect (widely referred to as “RtoP” or “R2P” in English). The Heads of State and Government unanimously affirmed at the Summit that “each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”. They agreed, as well, that the international community should assist States in exercising that responsibility and in building their protection capacities. When a State nevertheless was “manifestly failing” to protect its population from the four specified crimes and violations, they confirmed that the international community was prepared to take collective action in a “timely and decisive manner” through the Security Council and in accordance with the Charter of the United Nations. As the present report underscores, the best way to discourage States or groups of States from misusing the responsibility to protect for inappropriate purposes would be to develop fully the United Nations strategy, standards, processes, tools and practices for the responsibility to protect.

This mandate and its historical, legal and political context are addressed in section I of the present report.

A three-pillar strategy is then outlined for advancing the agenda mandated by the Heads of State and Government at the Summit, as follows: Pillar one The protection responsibilities of the State (sect. II) Pillar two International assistance and capacity-building (sect. III) Pillar three Timely and decisive response (sect. IV) The strategy stresses the value of prevention and, when it fails, of early and flexible response tailored to the specific circumstances of each case. There is no set sequence to be followed from one pillar to another, nor is it assumed that one is more important than another. Like any other edifice, the structure of the responsibility to protect relies on the equal size, strength and viability of each of its supporting pillars. The report also provides examples of policies and practices that are contributing, or could contribute, to the advancement of goals relating to the responsibility to protect under each of the pillars. The way forward is

addressed in section V. In particular, five points are set out in paragraph 71 that the General Assembly may wish to consider as part of its “continuing consideration” mandate under paragraph 139 of the Summit Outcome. Some preliminary ideas on early warning and assessment, as called for in paragraph 138 of the Summit Outcome, are set out in the annex. Policy ideas that were proposed during the consultation process and that may merit further consideration by Member States over time appear in bold type, although the Secretary-General does not request the General Assembly to take specific action on them at this point.

Fonte: **Implementing the Responsibility to Protect**. Index: A/63/677, 2009.

**ANEXO C – Resolução do 1973 do Conselho de Segurança da ONU, que autoriza a intervenção na Líbia**

United Nations

**S/RES/1973 (2011)**



**Security Council**

Distr.: General  
17 March 2011

---

**Resolution 1973 (2011)**

Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on  
17 March 2011

*The Security Council,*

*Recalling* its resolution 1970 (2011) of 26 February 2011,

*Deploring* the failure of the Libyan authorities to comply with resolution 1970 (2011),

*Expressing* grave concern at the deteriorating situation, the escalation of violence, and the heavy civilian casualties,

*Reiterating* the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians,

*Condemning* the gross and systematic violation of human rights, including arbitrary detentions, enforced disappearances, torture and summary executions,

*Further condemning* acts of violence and intimidation committed by the Libyan authorities against journalists, media professionals and associated personnel and *urging* these authorities to comply with their obligations under international humanitarian law as outlined in resolution 1738 (2006),

*Considering* that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity,

*Recalling* paragraph 26 of resolution 1970 (2011) in which the Council expressed its readiness to consider taking additional appropriate measures, as necessary, to facilitate and support the return of humanitarian agencies and make available humanitarian and related assistance in the Libyan Arab Jamahiriya,

*Expressing its determination* to ensure the protection of civilians and civilian populated areas and the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance and the safety of humanitarian personnel,

*Recalling* the condemnation by the League of Arab States, the African Union, and the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference of the serious violations of human rights and international humanitarian law that have been and are being committed in the Libyan Arab Jamahiriya,

11-26839 (E)

\*1126839\*

Please recycle 

*Taking note* of the final communiqué of the Organisation of the Islamic Conference of 8 March 2011, and the communiqué of the Peace and Security Council of the African Union of 10 March 2011 which established an ad hoc High Level Committee on Libya,

*Taking note also* of the decision of the Council of the League of Arab States of 12 March 2011 to call for the imposition of a no-fly zone on Libyan military aviation, and to establish safe areas in places exposed to shelling as a

precautionary measure that allows the protection of the Libyan people and foreign nationals residing in the Libyan Arab Jamahiriya,

*Taking note further* of the Secretary-General's call on 16 March 2011 for an immediate cease-fire,

*Recalling* its decision to refer the situation in the Libyan Arab Jamahiriya since 15 February 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court, and *stressing* that those responsible for or complicit in attacks targeting the civilian population, including aerial and naval attacks, must be held to account,

*Reiterating its concern* at the plight of refugees and foreign workers forced to flee the violence in the Libyan Arab Jamahiriya, *welcoming* the response of neighbouring States, in particular Tunisia and Egypt, to address the needs of those refugees and foreign workers, and *calling on* the international community to support those efforts,

*Deploring* the continuing use of mercenaries by the Libyan authorities,

*Considering* that the establishment of a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya constitutes an important element for the protection of civilians as well as the safety of the delivery of humanitarian assistance and a decisive step for the cessation of hostilities in Libya,

*Expressing concern* also for the safety of foreign nationals and their rights in the Libyan Arab Jamahiriya,

*Welcoming* the appointment by the Secretary General of his Special Envoy to Libya, Mr. Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib and supporting his efforts to find a sustainable and peaceful solution to the crisis in the Libyan Arab Jamahiriya,

*Reaffirming* its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of the Libyan Arab Jamahiriya,

*Determining* that the situation in the Libyan Arab Jamahiriya continues to constitute a threat to international peace and security,

*Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Demands* the immediate establishment of a cease-fire and a complete end to violence and all attacks against, and abuses of, civilians;
2. *Stresses* the need to intensify efforts to find a solution to the crisis which responds to the legitimate demands of the Libyan people and *notes* the decisions of the Secretary-General to send his Special Envoy to Libya and of the Peace and Security Council of the African Union to send its ad hoc High Level Committee to Libya with the aim of facilitating dialogue to lead to the political reforms necessary to find a peaceful and sustainable solution;
3. *Demands* that the Libyan authorities comply with their obligations under international law, including international humanitarian law, human rights and refugee law and take all measures to protect civilians and meet their basic needs, and to ensure the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance;

### **Protection of civilians**

4. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and *requests* the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council;
5. *Recognizes* the important role of the League of Arab States in matters relating to the maintenance of international peace and security in the region, and bearing in mind Chapter VIII of the Charter of the United Nations, requests the Member States of the League of Arab States to cooperate with other Member States in the implementation of paragraph 4;

### **No Fly Zone**

6. *Decides* to establish a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya in order to help protect civilians;
7. *Decides further* that the ban imposed by paragraph 6 shall not apply to flights whose sole purpose is humanitarian, such as delivering or facilitating the delivery

of assistance, including medical supplies, food, humanitarian workers and related assistance, or evacuating foreign nationals from the Libyan Arab Jamahiriya, nor shall it apply to flights authorised by paragraphs 4 or 8, nor other flights which are deemed necessary by States acting under the authorisation conferred in paragraph 8 to be for the benefit of the Libyan people, and that these flights shall be coordinated with any mechanism established under paragraph 8;

8. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all necessary measures to enforce compliance with the ban on flights imposed by paragraph 6 above, as necessary, and *requests* the States concerned in cooperation with the League of Arab States to coordinate closely with the Secretary General on the measures they are taking to implement this ban, including by establishing an appropriate mechanism for implementing the provisions of paragraphs 6 and 7 above,

9. *Calls upon* all Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to provide assistance, including any necessary overflight approvals, for the purposes of implementing paragraphs 4, 6, 7 and 8 above;

10. *Requests* the Member States concerned to coordinate closely with each other and the Secretary-General on the measures they are taking to implement paragraphs 4, 6, 7 and 8 above, including practical measures for the monitoring and approval of authorised humanitarian or evacuation flights;

11. *Decides* that the Member States concerned shall inform the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States immediately of measures taken in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above, including to supply a concept of operations;

12. *Requests* the Secretary-General to inform the Council immediately of any actions taken by the Member States concerned in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above and to report to the Council within 7 days and every month thereafter on the implementation of this resolution, including information on any violations of the flight ban imposed by paragraph 6 above;

#### Enforcement of the arms embargo

13. *Decides that* paragraph 11 of resolution 1970 (2011) shall be replaced by the following paragraph : “Calls upon all Member States, in particular States of the region, acting nationally or through regional organisations or arrangements, in order to ensure strict implementation of the arms embargo established by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011), to inspect in their territory, including seaports and airports, and on the high seas, vessels and aircraft bound to or from the Libyan Arab Jamahiriya, if the State concerned has information that

provides reasonable grounds to believe that the cargo contains items the supply, sale, transfer or export of which is prohibited by paragraphs 9 or 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, *calls upon* all flag States of such vessels and aircraft to cooperate with such inspections and authorises Member States to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections”;

14. *Requests* Member States which are taking action under paragraph 13 above on the high seas to coordinate closely with each other and the Secretary-General and *further requests* the States concerned to inform the Secretary-General and the Committee established pursuant to paragraph 24 of resolution 1970 (2011) (“the Committee”) immediately of measures taken in the exercise of the authority conferred by paragraph 13 above;

15. *Requires* any Member State whether acting nationally or through regional organisations or arrangements, when it undertakes an inspection pursuant to paragraph 13 above, to submit promptly an initial written report to the Committee containing, in particular, explanation of the grounds for the inspection, the results of such inspection, and whether or not cooperation was provided, and, if prohibited items for transfer are found, further requires such Member States to submit to the Committee, at a later stage, a subsequent written report containing relevant details on the inspection, seizure, and disposal, and relevant details of the transfer, including a description of the items, their origin and intended destination, if this information is not in the initial report;

16. *Deplores* the continuing flows of mercenaries into the Libyan Arab Jamahiriya and *calls upon* all Member States to comply strictly with their obligations under paragraph 9 of resolution 1970 (2011) to prevent the provision of armed mercenary personnel to the Libyan Arab Jamahiriya;

#### Ban on flights

17. *Decides* that all States shall deny permission to any aircraft registered in the Libyan Arab Jamahiriya or owned or operated by Libyan nationals or companies to take off from, land in or overfly their territory unless the particular flight has been approved in advance by the Committee, or in the case of an emergency landing;

18. *Decides that* all States shall deny permission to any aircraft to take off from, land in or overfly their territory, if they have information that provides reasonable grounds to believe that the aircraft contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, except in the case of an emergency landing;

### Asset freeze

19. *Decides* that the asset freeze imposed by paragraph 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply to all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the Libyan authorities, as designated by the Committee, or by individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and *decides further* that all States shall ensure that any funds, financial assets or economic resources are prevented from being made available by their nationals or by any individuals or entities within their territories, to or for the benefit of the Libyan authorities, as designated by the Committee, or individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and directs the Committee to designate such Libyan authorities, individuals or entities within 30 days of the date of the adoption of this resolution and as appropriate thereafter;

20. *Affirms* its determination to ensure that assets frozen pursuant to paragraph 17 of resolution 1970 (2011) shall, at a later stage, as soon as possible be made available to and for the benefit of the people of the Libyan Arab Jamahiriya;

21. *Decides* that all States shall require their nationals, persons subject to their jurisdiction and firms incorporated in their territory or subject to their jurisdiction to exercise vigilance when doing business with entities incorporated in the Libyan Arab Jamahiriya or subject to its jurisdiction, and any individuals or entities acting on their behalf or at their direction, and entities owned or controlled by them, if the States have information that provides reasonable grounds to believe that such business could contribute to violence and use of force against civilians;

### Designations

22. *Decides* that the individuals listed in Annex I shall be subject to the travel restrictions imposed in paragraphs 15 and 16 of resolution 1970 (2011), and *decides further* that the individuals and entities listed in Annex II shall be subject to the asset freeze imposed in paragraphs 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011);

23. *Decides* that the measures specified in paragraphs 15, 16, 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply also to individuals and entities determined by the Council or the Committee to have violated the provisions of resolution 1970 (2011), particularly paragraphs 9 and 10 thereof, or to have assisted others in doing so;

### Panel of Experts

24. *Requests* the Secretary-General to create for an initial period of one year, in consultation with the Committee, a group of up to eight experts (“Panel of Experts”), under the direction of the Committee to carry out the following tasks:
- (a) Assist the Committee in carrying out its mandate as specified in paragraph 24 of resolution 1970 (2011) and this resolution;
  - (b) Gather, examine and analyse information from States, relevant United Nations bodies, regional organisations and other interested parties regarding the implementation of the measures decided in resolution 1970 (2011) and this resolution, in particular incidents of non-compliance;
  - (c) Make recommendations on actions the Council, or the Committee or State, may consider to improve implementation of the relevant measures;
  - (d) Provide to the Council an interim report on its work no later than 90 days after the Panel’s appointment, and a final report to the Council no later than 30 days prior to the termination of its mandate with its findings and recommendations;
25. *Urges* all States, relevant United Nations bodies and other interested parties, to cooperate fully with the Committee and the Panel of Experts, in particular by supplying any information at their disposal on the implementation of the measures decided in resolution 1970 (2011) and this resolution, in particular incidents of non-compliance;
26. *Decides* that the mandate of the Committee as set out in paragraph 24 of resolution 1970 (2011) shall also apply to the measures decided in this resolution;
27. *Decides* that all States, including the Libyan Arab Jamahiriya, shall take the necessary measures to ensure that no claim shall lie at the instance of the Libyan authorities, or of any person or body in the Libyan Arab Jamahiriya, or of any person claiming through or for the benefit of any such person or body, in connection with any contract or other transaction where its performance was affected by reason of the measures taken by the Security Council in resolution 1970 (2011), this resolution and related resolutions;
28. *Reaffirms* its intention to keep the actions of the Libyan authorities under continuous review and underlines its readiness to review at any time the measures imposed by this resolution and resolution 1970 (2011), including by strengthening, suspending or lifting those measures, as appropriate, based on compliance by the Libyan authorities with this resolution and resolution 1970 (2011).

29. *Decides* to remain actively seized of the matter.

### Libya: UNSCR proposed designations

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
1	<b>κ I: Travel Ban</b> QUREN SALIH QUREN AL QADHAFI	Libyan Ambassador to Chad. Has left Chad for Sabha. Involved directly in recruiting and coordinating mercenaries for the regime.	
2	Colonel AMID HUSAIN AL KUNI	Governor of Ghat (South Libya). Directly involved in recruiting mercenaries.	

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
<b>Annex II: Asset Freeze</b>			
1	Dorda, Abu Zayd Umar	Position: Director, External Security Organisation	
2	Jabir, Major General Abu Bakr Yunis	Position: Defence Minister	<b>Title:</b> Major General <b>DOB:</b> --/--/1952. <b>POB:</b> Jalo, Libya
3	Matuq, Matuq Mohammed	Position: Secretary for Utilities	<b>DOB:</b> --/--/1956. <b>POB:</b> Khoms
4	Qadhafi, Mohammed Muammar	Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime	<b>DOB:</b> --/--/1970. <b>POB:</b> Tripoli, Libya
5	Qadhafi, Saadi	Commander Special Forces. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime. Command of military units involved in repression of demonstrations	<b>DOB:</b> 25/05/1973. <b>POB:</b> Tripoli, Libya
6	Qadhafi, Saif al-Arab	Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime	<b>DOB:</b> --/--/1982. <b>POB:</b> Tripoli, Libya
7	Al-Senussi, Colonel Abdullah	Position: Director Military Intelligence	<b>Title:</b> Colonel <b>DOB:</b> --/--/1949. <b>POB:</b> Sudan

## Entities

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
1	Central Bank of Libya	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	
2	Libyan Investment Authority	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	<b>a.k.a:</b> Libyan Arab Foreign Investment Company (LAFICO) <b>Address:</b> 1 Fateh Tower Office, No 99 22nd Floor, Borgaida Street, Tripoli, Libya, 1103
3	Libyan Foreign Bank	Under control of Muammar Qadhafi and his family and a potential source of funding for his regime.	
4	Libyan Africa Investment Portfolio	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	<b>Address:</b> Jamahiriya Street, LAP Building, PO Box 91330, Tripoli, Libya
5	Libyan National Oil Corporation	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	<b>Address:</b> Bashir Saadwi Street, Tripoli, Tarabulus, Libya

Fonte: ONU. **Conselho de Segurança: Resolução 1973**. Index: S/RES/1973, 2011.