MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

EXPEDIENTE V.14, N.28 – jul./dez., 2025

Editores:
Felipe Bernardo Estre, Universidade de Brasília (UnB)
Fernanda Barth Barasuol, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Flávio Contrera, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Manuela Trindade Viana, Pontifica Universidad Javeriana (PUJ)

Capa: Fernanda Barth Barasuol

Logomarca: Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

Conselho Editorial:
Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) , Brasil
Prof. Dr. Antonio José Guimarães Brito, Universidade Federal do Rio Grande (FURG) , Brasil
Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Profa. Dra. Camila Feix Vidal, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil
Profa. Dra. Carolina Cepeda Másmela, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Colômbia
Prof. Dr. Douglas Policarpo, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. Hermes Moreira Jr., Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. João Nackle Urt, Universidade Federal de Roraima (UFRR), Brasil
Profa. Dra. Lara Selis, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil
Prof. Dr. Mario Gustavo Leiva Enrique, Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguai
Prof. Dr. Matheus de Carvalho Hernandez, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD),Brasil
Profa. Dra. Simone Becker, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Profa. Dra. Tchella Fernandes Maso, Universidade de Brasília (UnB), Brasil
Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil
Prof. Dr. Victor Coutinho Lage, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Brasil

Conselho Consultivo:
Dr. André Luis Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil
Dr. Antonio Carlos Lessa, Universidade de Brasília (UnB), Brasil
Dr. Bruno Ayllón Pino, Universidad Complutense Madrid (IUDC/ UCM), Espanha

Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo, Centro Universitário Assunção (UNIFAI), Brasil
Dr. Carlos Eduardo Vidigal, Universidade de Brasília (UNB), Brasil
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho, Universidade de Brasília (UNB), Brasil
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), Brasil
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Brasil
Dr. Jaime Cesar Coelho, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Brasil
Dr. Marcos Cordeiro Pires, Universidade Estadual de São Paulo (UNESP/Marília), Brasil
Dr. Shiguenoli Miyamoto, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur, Universidade de Brasília (UNB), Brasil

Diagramação: Agência Três Criativos

Editoração:
Felipe Bernardo Estre, Universidade de Brasília (UnB)
Fernanda Barth Barasuol, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Flávio Contrera, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Manuela Trindade Viana, Pontifica Universidad Javeriana (PUJ)

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e autoras e não expressam a opinião do Conselho Editorial. É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323

Contato:
Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD
Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais – Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 -Jardim da Figueira -CEP 79.824-140 -Dourados/MS.
Telefone: (67)3410-2467/3410-2460
E-Mail:revistamoncoes@ufgd.edu.br
Facebook: https://www.facebook.com/revistamoncoes

DOI: 10.30612/mones.v14i28.19376

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Entre Ocidente e "não Ocidente": Ideias de Brasil em Paulo Nogueira Batista e José Guilherme Merquior

Victor Tibau
Universidade de Brasília (UnB)
Brasília-DF, Brasil
E-mail: victor.oliveiratibau@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0654-0150

Resumo: Este artigo resgata a inesperada convergência entre os reconhecidamente antagônicos embaixadores Paulo Nogueira Batista e José Guilherme Merquior em suas definições sobre a identidade internacional do Brasil como algo híbrido: simultaneamente tanto ocidental quanto não ocidental. O estudo sobre esse episódio da história da política externa brasileira permite analisar a maneira pela qual o processo de concepção da identidade nacional articula-se com a definição e a defesa dos interesses nacionais. Especificamente, a análise dos textos evidencia que Batista defendeu "dupla inserção internacional", uma estratégia pragmática em rejeição a alinhamentos excludentes, enquanto Merquior propôs o conceito de "outro Ocidente", conciliando defesa da modernização com a herança cultural e histórica do país. O artigo busca, também, demonstrar que essa convergência se insere em tradição interpretativa anterior e na tradição diplomática brasileira. Demonstra, enfim, como os textos acabaram, eles próprios, inserindo-se no espaço de disputa sobre a identidade brasileira, contribuindo com a permanência até hoje dessa tradição interpretativa.

Palavras-chave: política externa brasileira; identidade internacional; hibridismo cultural

Between the West and the "non-West": Ideas of Brazil in Paulo Nogueira Batista and José Guilherme Merquior

Abstract: This article revisits the unexpected convergence between the openly antagonistic ambassadors Paulo Nogueira Batista and José Guilherme Merquior in their views of Brazil's international identity as hybrid, simultaneously Western and non-Western. The study of this episode in the history of Brazilian foreign policy allows us to examine how the process of defining national identity interacts with the conception and defense of national interests. Specifically, it analyzes how their writings show that Batista defended a "dual international insertion", a pragmatic strategy that rejects exclusionary alignments, whereas Merquior advanced the notion of an "other West," reconciling advocacy of modernization with the country's cultural and historical heritage. The article also seeks to demonstrate that this convergence is rooted in an earlier interpretive lineage and in Brazilian diplomatic tradition. Finally, it shows how these texts themselves came to occupy a place in the struggle over Brazilian identity, helping sustain that interpretive tradition to this day.

Key-words: Brazilian foreign policy; international identity; cultural hybridity.

Entre el "Occidente" y el "no Occidente": Ideas de Brasil en Paulo Nogueira Batista y José Guilherme Merquior

Resumen: Este artículo rescata la inesperada convergencia entre los reconocidamente antagónicos embajadores Paulo Nogueira Batista y José Guilherme Merquior en sus definiciones de la identidad internacional de Brasil como algo híbrido: simultáneamente tan occidental como no occidental. El estudio de ese episodio de la historia de la política exterior brasileña permite examinar cómo el proceso de concepción de la identidad nacional se articula con la definición y la defensa de los intereses nacionales. El análisis de sus textos evidencia que Batista defendió una "doble inserción internacional", una estrategia pragmática que rechaza alineamientos excluyentes, mientras que Merquior propuso el concepto de "otro Occidente", conciliando la defensa de la modernización con la herencia cultural e histórica del país. El artículo procura, asimismo, demostrar que esta convergencia se inscribe en una tradición interpretativa previa y en la tradición diplomática brasileña. Demuestra, por último, cómo estos textos llegaron a insertarse en el ámbito de disputa sobre la identidad brasileña, contribuyendo a la permanencia de dicha tradición interpretativa hasta nuestros días.

Palabras clave: política exterior brasileña; identidad internacional; hibridismo cultural.

Recebido em 17/12/2024
Aceito em: 27/08/2025

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é, a partir do resgate de episódio histórico da política externa brasileira, examinar a influência das ideias na formulação da política externa, especialmente em contextos de reordenamento sistêmico (doméstico e/ou internacional). O episódio analisado é a inesperada convergência entre os embaixadores José Guilherme Merquior (1941-1991) e Paulo Nogueira Batista (1929-1994) em suas concepções sobre a identidade do Brasil como algo híbrido, simultaneamente tanto ocidental quanto não ocidental. O contexto é o Brasil da década de 1980, quando internamente se vivia o processo de transição democrática, enquanto o mundo passava pelos anos finais da Guerra Fria.

Esses dois embaixadores foram escolhidos por representarem, no Itamaraty, campos antagônicos do debate público do Brasil naquele momento de transição: enquanto Merquior articulava publicamente um projeto de modernização de base liberal, Batista, representante de tendências cepalinas e desenvolvimentistas, firmava-se como conhecida resistência a esse projeto. Ambos publicaram, contudo, quase simultaneamente, textos nos quais constata-se surpreendente convergência de retórica diplomática. A coincidência cronológica da produção e publicação dos textos, aliada à semelhança no diagnóstico neles registrado, foi o critério primordial para sua seleção.

Parte-se de breve apreciação do contexto histórico no qual os textos foram escritos, que busca também caracterizar esses dois influentes diplomatas. A partir disso, propõe-se a analisar detidamente essa referida produção textual. Trata-se, aqui, de "O Ocidente e o Terceiro Mundo[1]: Aspectos políticos" (Batista, 1983) e "*Power and Identity: Politics and ideology in Latin America*" (Merquior, 1984).

Ao demonstrar que há convergência entre os textos analisados, interpreta-se esse fato como reflexo, no discurso diplomático, de linhagem anterior e mais abrangente de interpretação sobre a identidade nacional brasileira, bem como da tradição diplomática do país. Discute-se, ainda, as tensões inerentes às identidades e o que isso implica para a interpretação dos textos aqui analisados. Por fim, traz-se essa discussão para o presente, reconhecendo hoje, em novo momento de ordenamento sistêmico internacional, o ressurgimento de discussões com termos semelhantes, muitas das quais fazem referência a esse precedente dos anos 1980.

Cabe notar, ainda, que, embora o artigo dialogue intimamente com a problemática da identidade nacional, particularmente com relação a sua natureza híbrida, esta não é, em si, o foco da presente análise. Antes, este trabalho pretende inserir-se primordialmente no campo

1 Por buscar empreender análise textual de obras escritas na década de 1980, o presente trabalho manteve o emprego que ambas fazem do termo "Terceiro Mundo" e de suas variantes, tal como utilizado à época. Considerações teóricas recentes sobre o termo, sua origem, uso histórico e aplicabilidade podem ser encontradas, por exemplo, em Palieraki (2023).

CC BY NC SA

da história do pensamento diplomático brasileiro, buscando entender – por meio da análise de textos de influentes diplomatas em um determinado momento histórico – o impacto das ideias sobre as práticas políticas e diplomáticas então adotadas. Assim, ao refletir sobre a forma pela qual dois embaixadores tão influentes quanto antagônicos buscaram compreender o Brasil e o novo mundo que então emergia, este artigo também aborda como a concepção da identidade nacional antecede e influencia a definição e a defesa dos interesses nacionais.

NOTAS SOBRE O CONTEXTO: INÍCIO DOS ANOS 1980

Skinner (1969) defende que ideias estão "inscritas no eterno presente" e influenciam o fazer histórico. Para ele, leitura e análise textual devem basear-se na busca da "intencionalidade do autor", que somente é entendida dentro do contexto político e do universo normativo no qual cada texto se insere. Argumenta que a "identidade histórica da obra" surge do cotejamento com produções contemporâneas; ideias são, portanto, um produto histórico, respostas a desafios políticos do momento em que surgiram. (Skinner, 1969)

Para analisar a identidade do Brasil segundo Merquior e Batista, é preciso, antes, entender o contexto no qual estavam inseridos quando produziram as obras aqui analisadas: a primeira metade da década de 1980, no governo de João Baptista Figueiredo (1979-85). As principais dinâmicas da época, que tiveram efeito determinante sobre a política externa do período, foram o processo de transição democrática, a crise econômica e as mudanças do cenário internacional.

Em seu discurso de posse, Figueiredo comprometeu-se a dar seguimento ao projeto de liberalização política gestado por Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva (Skidmore, 1988, p. 412). Já em 1979, processaram-se dois importantes atos que deram concretude a esse processo e o fizeram avançar: a Lei de Anistia e a reforma eleitoral, que promoveu o fim do bipartidarismo (Skidmore, 1988, p. 427). Nesse mesmo ano, conforme Daniel Aarão Reis (2014, p. 103), teria acabado formalmente a ditadura no Brasil, uma vez que:

> Se aceitarmos a ideia de que a ditadura é um *estado de exceção*, ou seja, a de que ela existe na medida em que toda e qualquer legislação pode ser editada, revogada ou ignorada pelo livre – e arbitrário – exercício da vontade dos governantes, a ditadura existiu no Brasil até o início de 1979, quando houve a revogação dos atos institucionais, através dos quais se fazia e se refazia a ordem jurídica. Entretanto, a particularidade do caso brasileiro é que não se estabeleceu desde então um regime democrático. *Já* não havia ditadura. Mas não existia *ainda* democracia. [destaques no original]

Segundo essa interpretação, teria vivido o Brasil entre 1979 e 1988 (período no qual se insere a análise deste trabalho) uma "transição democrática", dado que "*ainda* havia o entulho autoritário, criado pela ditadura, mas esta *já* não existia mais, substituída pelo Estado de Direito" (Aarão Reis, 2014, p.103).

Paralelamente ao desgaste político do governo dos militares, desdobrava-se importante crise econômica, que influenciava o desenrolar da transição. Na origem estavam os dois choques do petróleo (1973 e 1979), a nova política de juros dos EUA e a própria dinâmica econômica do Brasil, pois o país "manteve seu alto crescimento econômico desde o choque do petróleo de 1973 somente porque passou a tomar mais empréstimos no exterior", o que gerou "crescente pressão sobre o balanço de pagamentos" (Skidmore, 1988, p. 418).

Durante os anos 1980, portanto, o Brasil viveu "sucessivas crises de vulnerabilidade", que "se tornaram ainda mais profundas na medida em que seus efeitos desestruturantes foram cumulativos" (Sennes, 2003, p. 88). Segundo Singer (2014, p. 211) "o Brasil entrou em uma crise que se estendeu de 1981 a 1983. O PIB sofreu uma perda real de 7% e a inflação se manteve entre 96% e 100%", sendo que, em 1982, "os juros pagos pela dívida externa absorviam 86% da receita de exportação brasileira". Entre 1984 e 1986, a relação dívida/PIB ultrapassou 40% (SENNES, 2003, p. 92). Em suma, em contexto de descontrole inflacionário, deterioração das contas públicas, recessão e desemprego, "a situação da economia nutriu a politização da sociedade" (Schwarcz; Starling, 2015, p. 471), o que fez com que a crise da dívida externa se convertesse em "ponto central da política exterior brasileira na maior parte da década de 1980" (Sennes, 2003, p. 93).

Concomitantemente, profundas e importantes mudanças ocorreram no cenário internacional. Para além dos já mencionados efeitos das crises do petróleo e da mudança na política de juros dos EUA, a Guerra Fria alcançava novo vigor, com a reação americana que se seguiu ao fim da *détente*. Em meio ao acirramento da situação, os países do então chamado Terceiro Mundo, muitos dos quais recém-independentes, ao advogar pela centralidade do desenvolvimento, tentavam reenquadrar as disputas globais, do eixo Leste-Oeste (político e securitário) para o eixo Norte-Sul (desenvolvimento). Era cenário que envolvia instabilidade econômica, atuação ofensiva dos países desenvolvidos e crise na economia dos países em desenvolvimento (Sennes, 2003). Em resumo, como retrata Vizentini (2004, p. 272, 275), foi nessa situação política e econômica "dramaticamente adversa para o Brasil" que Figueiredo e seu chanceler, Ramiro Saraiva Guerreiro, puseram em marcha a diplomacia do *universalismo,* um esforço "por manter a autonomia do Brasil num contexto crescentemente desfavorável".

Em mensagem ao Congresso, Figueiredo (1980, p. 3) apresentou as linhas gerais do que significava o universalismo como ferramenta para garantia de autonomia, ao afirmar que "o Brasil de hoje valoriza suas relações tanto com o mundo industrializado, quanto com os países da América Latina, África e Ásia". Nesse contexto em que "os Estados Unidos eram a um só

tempo vistos como o principal aliado ocidental e polo central da aliança de que o Brasil fazia parte [e] o adversário central da aliança ["terceiro-mundista"] de que o Brasil [também] fazia parte" (Sennes, 2003, p. 48), o país buscou ultrapassar os problemas impostos pelos países desenvolvidos ao diversificar e aprofundar suas relações com os países do assim chamado Terceiro Mundo. Foi durante esse momento de busca por espaço de manobra que José Guilherme Merquior e Paulo Nogueira Batista produziram os textos nos quais refletem sobre a identidade do Brasil, tomando como base sua relação tanto com o Ocidente, quanto com o então chamado Terceiro Mundo.

Note-se, em especial, que ambos eram conhecidos como figuras representativas de campos opostos, com posicionamentos contraditórios frente às determinantes questões econômicas acima apontadas, sobretudo na disputa em torno da liberalização comercial (Castelan, 2010). Batista, por exemplo, era tido como um dos principais "diplomatas economistas", de viés desenvolvimentista e herdeiros da tradição cepalina:

> Um grupo bastante coeso de pensamento no Itamaraty, que se encontrava disseminado tanto na Missão Brasileira em Genebra [que chefiou de 1983 a 1987] como no Departamento Econômico do ministério (...) [que] compartilhava das teorias da dependência que haviam informado a diplomacia brasileira na busca da reforma do sistema multilateral durante a década de 1970, (...) [e] para quem o comércio livre tinha efeitos distintos para o Centro e a Periferia do sistema capitalista, agravando o subdesenvolvimento dos países pobres (Castelan, 2010, p. 571-2, 594).

Merquior, por sua vez, situava-se antagonicamente, ao apresentar-se como liberal convicto, antimarxista e "militante da razão iluminista" (Rouanet, 2011): grande defensor, portanto, da liberalização comercial, incluindo o fortalecimento dos laços comerciais com os países ricos. Ficou famoso pelas muitas polêmicas em que se envolveu, com destaque para os debates com figuras tradicionalmente ligadas a movimentos políticos de esquerda, como Marilena Chauí, Hélio Pellegrino, Leandro Konder e José Artur Gianotti.

Uma análise sobre a subsequente mudança da posição negociadora brasileira em temas comerciais, passando – ao longo dos governos José Sarney (1985-89), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) – do desenvolvimentismo para a liberalização comercial, evidencia quão oposto e intransponível parecia ser o posicionamento desses dois embaixadores (Castelan, 2010). Divergência, esta, que, após o início da transição no governo Sarney, quando ainda havia convivência de tendências opostas, cristaliza-se com a ruptura pró-liberalização do governo Collor, quando os dois diplomatas tomam rumos divergentes. Merquior parece ter visto a eleição de Collor como a vitória de sua própria agenda política, visto que havia sido o "responsável por prover ao presidente-eleito os principais elementos ideológicos do governo, materializados no discurso de posse (parcialmente redigido por Merquior) e nas

reformas iniciais do governo" (Casarões, 2016, p. 336). Já Batista, à época representante permanente do Brasil na ONU, optou por se afastar do Itamaraty, tamanho era o descompasso entre o governo eleito e suas próprias posições diplomáticas. Segundo sua viúva, ele "tinha certeza de que Collor reverteria todo o trabalho que ele havia feito na ONU", demonstrava vontade de retornar ao Brasil e, mesmo tendo recebido propostas para chefiar postos no exterior, preferiu mudar-se para São Paulo (Lima, 2012, p. 13).

A vitória de Collor e, particularmente, seu discurso de posse são, portanto, emblemáticos do antagonismo entre Batista e Merquior. Conforme a interpretação de Castelan (2010, p.574):

> No governo Collor, o afastamento de pessoas ligadas às tradições cepalinas, ou melhor, a perpetuação e aprofundamento do isolamento desse grupo, ocorreu de forma mais intencional do que no governo Sarney (...). No dia de sua posse, o presidente Collor fez um discurso em que afirmava que o Brasil caminhava em direção ao Primeiro Mundo. O texto fora preparado por dois diplomatas importantes do Itamaraty, José Guilherme Merquior e Gelson Fonseca Júnior, e deixava transparecer a visão de que o Brasil estava abandonando ideias que não tinham mais validade, que deveriam ser revistas. A vontade de aproximação do Brasil com o Primeiro Mundo e a sugestão de que o desenvolvimento seria alcançado com políticas semelhantes às adotadas no Centro representaram um duro golpe na diferenciação entre Centro e Periferia, tão cara aos diplomatas de formação cepalina.

Estão, aí, sistematizados os principais elementos do desacordo. Como fundamental, está o alinhamento internacional do Brasil no tema da política comercial. O afastamento da tradição cepalina (que tinha em Batista um de seus principais representantes) implicou no abandono da noção do Brasil como parte da "periferia" do sistema internacional, a saber, aqueles países fora do eixo decisório e de menor poder relativo. Enquanto o "centro" era considerado o "Primeiro Mundo", notadamente os países ocidentais, a "periferia" seria, portanto, o então chamado "Terceiro Mundo", o restante "não ocidental" do planeta. Se a tradição desenvolvimentista (de Batista) via o Brasil inequivocamente como membro deste então considerado "Terceiro Mundo", o projeto liberalizante de Collor (e Merquior) buscava aproximar o Brasil do "Primeiro Mundo". Subjacente a ambos está uma visão própria sobre a identidade internacional do país, uma vez que para considerá-lo como pertencente a um ou outro campo, deveria justificar esse movimento com critérios prévios, notadamente a identidade do país. Seria de se esperar, portanto, que ambos tivessem visões completamente antagônicas a esse propósito, porém não é isso que se constata da análise de textos que escreveram quase simultaneamente.

PAULO NOGUEIRA BATISTA: A "DUPLA INSERÇÃO" INTERNACIONAL DO BRASIL[2]

Foi em 1983 que Paulo Nogueira Batista tornou-se embaixador do Brasil junto aos organismos multilaterais sediados em Genebra. Foi também o ano em que escreveu "O Ocidente e o Terceiro Mundo: Aspectos políticos". O texto constitui defesa do universalismo e do imperativo de diversificação de parcerias diplomáticas pelo Brasil.

Ao analisar a identidade nacional com base nas categorias "Ocidente" e "Terceiro Mundo", Batista adota a premissa central de que o Brasil – "um país de contrastes" – possui "múltiplas dimensões", a partir das quais se "sugerem ou impõem" determinadas "consequências de política externa" (p. 281). Chama essas dimensões de "esferas do convívio internacional" e argumenta que o Brasil pertence "naturalmente" a diversas delas: o país seria concomitantemente platino, amazônico e atlântico, com fortes contribuições africana e ocidental (p. 281).

Disso decorre a "dupla inserção internacional do Brasil": "nossa condição de país ocidental e país de terceiro mundo" (p. 282). O uso da conjunção aditiva "e" já indicaria a superposição dessas duas dimensões do país, parte tanto do Ocidente, quanto do então chamado Terceiro Mundo. Não obstante, Batista explicita esse argumento ao tomar posição quanto à impossibilidade de se adotar identificação exclusivista com apenas uma dessas dimensões, qualquer que fosse. Segundo ele, há quem desejaria, "em desacordo com os fatos da nossa vida nacional, acreditar que essas condições sejam mutuamente excludentes, como se tivéssemos que optar entre as duas" (p. 282). Para o país, contudo, seria prejudicial adotar qualquer linha política que imponha formas excludentes e privilegiadas de ligação" (p. 282), pois "em determinadas circunstâncias, quando no Brasil se pareceu fazer uma ou outra opção exclusivista, a política externa se tornou fator de divisão interna e não de agregação para a sociedade" (p. 283). Para provar sua argumentação, passa, em seguida, a demonstrar a ligação do Brasil com o Ocidente e com o assim chamado Terceiro Mundo, explicitando as consequências políticas de cada uma dessas dimensões, bem como as formas de relacionamento com cada uma.

Para ele, a filiação ocidental do Brasil estaria fundamentada na "prevalência de valores, como os da democracia, os direitos humanos, liberdade individual, tolerância, pluralismo, possibilidades de progresso e igualdade de oportunidades" (p. 282). Essas ideias transbordariam do plano teórico para a ação diplomática mais essencial, "incorporada à nossa concepção do interesse nacional", no entendimento sobre a "possibilidade de uma convivência internacional benéfica, fundada na paz e no respeito à igualdade dos Estados, no diálogo, na busca do en-

2 Todas as citações desta seção vêm de Batista (1983). Para não sobrecarregar o texto com recorrentes referências à mesma fonte, optou-se por apresentar somente a página da qual cada trecho citado foi extraído.

tendimento" (p. 282). Nessa roupagem, para ele o significado essencial da prática diplomática de vertente ocidental seria "a disposição à aproximação e à convergência num mundo de entidades soberanas" (p. 282). Batista destaca, assim, a heterogeneidade do Ocidente – categoria que entende se referir a um "agrupamento de nações" (p. 288) –, da qual decorreria o apreço ao pluralismo, este também outro "traço ocidental" do Brasil (p. 288).

Há, no texto, esforço em demonstrar de que maneira essa dimensão ocidental se manifestaria em relações concretas, que se desdobrariam em "relações econômicas", "ações políticas", "posições políticas" e "relações diplomáticas".

Quanto às relações econômicas, Batista ressalta estar a modernização do Brasil "ligada à inserção na economia ocidental", bem como ser, naquele contexto, o "peso de nossa dívida" um "testemunho notável de nossas ligações ocidentais" (p. 289). Trata-se, pois, de relacionamento tão ambivalente quanto relevante.

As "ações políticas" seriam a tradução mais direta do alinhamento do país aos valores do Ocidente, com destaque para o "respeito às soluções negociadas" e para o "esforço de criar oportunidades iguais", o que, na *práxis* diplomática brasileira, teria se consolidado no posicionamento crítico às intervenções externas (p. 289).

Já quanto a "posições políticas" específicas, enfatiza a inexistência, "no âmbito ocidental, [de] posições monolíticas", o que reforçaria o pluralismo e a ligação por meio dos valores (p. 289). Destacando a existência de "várias formas de estar presente no mundo ocidental", ele afirma que "a do Brasil (...) obedece às peculiaridades nacionais", o que faz com que "nossa contribuição específica ao Ocidente nasça necessariamente da fidelidade ao que somos".

Por fim, defende que as relações diplomáticas representariam a "mais ampla e mais constante (...) gama de contatos com a liderança ocidental", das quais destaca a multiplicidade de conversações de alto nível, encontros bilaterais, contatos com organismos internacionais, visitas recebidas de líderes ocidentais e viagens do Presidente e de diplomatas, que formariam "amplo painel de definições de convergência" (p. 289-90).

Batista reconhece partilhar o Brasil de valores ocidentais, embora afirme que "certamente não pertence ao Primeiro Mundo": este "congrega exclusivamente os países desenvolvidos", enquanto "nossas condições sociais e econômicas são flagrantemente de país em desenvolvimento (...), de Terceiro Mundo" (p. 282). Dessa condição socioeconômica como "país de Terceiro Mundo" adviria um "modo próprio de encarar o sistema internacional", fundamentalmente ancorado na necessidade urgente de reforma da ordem, com vistas a torná-la mais justa (p. 283). Assim, dessa visão internacional compartilhada resultariam "coincidências naturais com posições negociadoras de países em condições similares às nossas", sobretudo por seu papel no comércio internacional – exportadores de matérias-primas e importadores de capital e tecnologia – e no sistema multilateral, com "influência relativamente secundária sobre as

instituições" (p. 283). Ademais, confere ênfase ao fato de que aquilo que era entendido como Terceiro Mundo seria, assim como o Ocidente, "composto de países diversos, com numerosas contradições e disputas", do que resultaria que "fazer parte dele não significa neutralidade ideológica e, muito menos, um caminho de confrontação com o Ocidente" (p. 283).

Seriam três os principais ângulos de relacionamento do Brasil com o "Terceiro Mundo", conforme apresentado por Batista.

Em primeiro lugar, haveria relações econômicas "densas e crescentemente importantes (...), movidas por um dinamismo diferente do que prevalece para as ligações entre esses países e os do Primeiro Mundo" (p. 284).

Em segundo lugar, destaca "ações políticas comuns derivadas da semelhança das dificuldades econômicas, sobretudo em foros multilaterais", que se desdobrariam em três dimensões: as "vantagens concretas", os "ganhos conceituais" e a "convergência política". As "vantagens concretas" ocorreriam sobretudo em questões específicas como o Direito do Mar e o Sistema Geral de Preferências. Os "ganhos conceituais" seriam resultado da "gradual criação de uma compreensão mais adequada pela comunidade internacional de diversos aspectos e temas", como o conceito de desenvolvimento econômico e as "necessidades peculiares dos países em desenvolvimento", bem como a "percepção da correlação entre as regras e condições do comércio internacional e a possibilidade de desenvolvimento dos países pobres". Por último, haveria a "convergência política", sobretudo multilateral, por meio da qual "criaram-se mecanismos para a aproximação, nos mais diversos níveis, entre os países em desenvolvimento", ampliando "as possibilidades de ação bilateral com relação aos países do Norte" e abrindo "oportunidades novas de ligações entre as nações do Sul", cujo principal exemplo seria o financiamento da OPEP a empresas brasileiras na África (p. 284-5).

Em terceiro lugar, Batista destaca "posições políticas brasileiras que coincidem com a grande maioria (...) ou com países específicos do Terceiro Mundo", ressalvando, porém, que, "em função da complexidade de nossa situação internacional e de nossa visão do mundo, adotamos posições marcadamente próprias, peculiares, que não podem ser reduzidas a qualquer 'ideologia terceiro-mundista'" (p. 285-6).

Merece destaque essa diferenciação apresentada entre a realidade socioeconômica do Brasil – país em desenvolvimento e, portanto, parte do que se considerava Terceiro Mundo – e os "termos 'terceiro mundismo' e 'terceiro mundista'", que, aponta Batista, costumariam ser aplicados de maneira "malévola" quando "usados para introduzir uma confusão deliberada no debate político, que os fatos não justificam" (p. 286). Para ele, "a forma específica de nosso relacionamento com o Terceiro Mundo é uma decorrência de nossa própria identidade nacional e de nossos interesses externos"; pragmática, portanto, não se prenderia nem a "automatismos", nem a "passionalismos" (p. 288). Rejeita, assim, "o mito de que a aproximação do Brasil

em relação aos países do Terceiro Mundo (...) denotaria uma simpatia ideológica com relação ao próprio Segundo Mundo", o que pareceria ainda mais ilusório quando confrontado com o fato de que "o Terceiro Mundo, na realidade, é muito diversificado de um ponto de vista político-ideológico" (p. 286). Batista alega, não obstante, que "nossas posições decorrem de considerações próprias e caminham num sentido de convergência com posições de países ou grupos de países do Terceiro Mundo, em diversas instâncias, não por opção ideológica, mas por semelhança de valores e interesses" (p. 287).

Sua posição, enfim, é de firme recusa a "qualquer exclusivismo" e a "qualquer 'ideologismo'", em fidelidade rigorosa ao "postulado do universalismo", que se justificaria "simplesmente porque a complexidade da cena internacional o exige e porque as necessidades e os interesses brasileiros o aconselham" (p. 290-1). Nesse contexto, afirma categoricamente que:

> Não existe terceiro-mundismo, embora tenhamos, como não poderíamos deixar de ter, uma política própria para o Terceiro Mundo. Não vamos abrir mão dessa política. Não existe, tampouco, dentro de nossa política no eixo Norte-Sul, ânimo confrontacionista com o Primeiro Mundo, nem, ao contrário, um ocidentalismo à *outrance*, que emasculasse a nossa individualidade. Não buscamos uma disjuntiva entre nossa condição de país ocidental e de Terceiro Mundo, e sim somar nossa dupla inserção numa representação fiel do que somos na cena internacional. (p. 291)

Batista segue afirmando ser o Brasil "um país capaz de dialogar com as diferentes áreas do mundo", de forma que "qualquer reducionismo de nossa posição externa diminuiria nossa capacidade de ação e influência internacionais, seria infiel ao que nós somos, e (...) nos dividiria como nação" (p. 291). Ele nega a existência de "qualquer contradição fundamental" entre os "valores do mundo ocidental" e as "ações específicas do Terceiro Mundo" (p. 283). Sua conclusão é a de que "a combinação entre as vertentes ocidental e de Terceiro Mundo exprime uma das complexidades da realidade brasileira", o que a torna "fator de legitimidade na expressão do interesse nacional e de ampliação dos horizontes de nossa ação diplomática" (p. 283). Essa "combinação" seria, sobretudo, realista, por refletir "aspectos indissociáveis da identidade brasileira" (p. 283).

Em suma, a indissociabilidade das dimensões ocidental e de "Terceiro Mundo" do Brasil justifica-se, no pensamento de Paulo Nogueira Batista, por aquela se referir ao arcabouço normativo dos valores compartilhados pelo país, enquanto esta seria referente a sua condição socioeconômica como país em desenvolvimento. Diante desse fato, descarta qualquer política excludente, ao abraçar a "dupla inserção". Trata-se, pois, de firme defesa do universalismo brasileiro, que se fortalece da multiplicidade formadora da identidade nacional.

JOSÉ GUILHERME MERQUIOR: O "BRASIL DA MODERNIZAÇÃO", PARTE DO "OUTRO OCIDENTE"[3]

Tornou-se célebre a formulação de José Guilherme Merquior, segundo a qual o Brasil faria parte, junto aos demais países em desenvolvimento da América Latina, do "*outro Ocidente*: mais pobre e mais enigmático; um Ocidente problemático, mas não menos Ocidente, como o comprovam a linguagem, os valores e as crenças de suas sociedades" (1990, p. 87). Esse texto, estruturado em torno da crítica ao livro *O Espelho do Próspero* (1982), de Richard Morse[4], foi originalmente apresentado como discurso no *Department of Romance Languages and Literature* da Universidade de Harvard, em 26 de setembro de 1988, e publicado em português na revista *Presença* de abril de 1990. Não obstante a importante formulação original sobre a identidade do continente, pode-se entender essa noção como resultante de um processo de definição conceitual que Merquior vinha desenvolvendo desde o início dos anos 1980. Seus fundamentos já haviam sido apresentados em, ao menos, dois trabalhos anteriores: "Linhas do ensaísmo de interpretação nacional na América Latina", outro texto concebido como discurso, dessa vez para o Seminário de Tropicologia da Fundação Joaquim Nabuco, no Recife, em novembro de 1981, e "*Power and Identity: Politics and ideology in Latin America*", publicado na revista *Government and Opposition*, em 1984[5]. Esses trabalhos encerram projeto de análise crítica dos principais intérpretes da identidade brasileira e latino-americana, por meio do qual Merquior busca avançar sua defesa da modernização nacional.

Merquior parte da premissa de que "o ensaísmo no Brasil e na América Hispânica (...) oferece algumas linhas de força, tão reveladoras quanto contrastantes" (1981, p. 217). São, justamente, essas linhas de força que ele busca entender e criticar. No texto de 1984, por exemplo, destaca uma que considera central: o fato de se encontrar a América Latina "inquietamente dividida entre suas lealdades ocidentais e as sombrias realidades do subdesenvolvimento" (1984, p. 239). Para ele, a situação seria ainda mais premente, uma vez que "a América Latina, diferentemente da África, não é apenas uma possessão perdida do Ocidente – antes, ela é uma *projeção* ocidental, a despeito do significado óbvio de seus componentes étnicos e culturais não ocidentais" (1984, p. 239, grifo no original).

No discurso em Harvard, Merquior foi inequívoco: "a América Latina *é* obviamente parte do Ocidente" (1990, p. 86, grifo no original). Posteriormente, esclareceu quais elementos modulariam essa identidade, para além dos claros "componentes étnicos e culturais não oci-

3 Em expediente similar ao adotado na seção precedente, nesta, como todos os textos citados são de José Guilherme Merquior, optou-se por apresentar apenas o ano e a página de referência da citação.
4 Richard Morse (1922-1993, EUA): historiador e sociólogo, especializado em estudos sobre cultura e sociedade latino-americanas, e principalmente sobre o Brasil.
5 As citações desta obra, em inglês, foram livremente traduzidas pelo autor.

dentais" antes mencionados. Nesse sentido, apontou como fundamental a questão socioeconômica: "os latino-americanos há muito sentem a tristeza de serem pobres e desassistidos ao lado de seus parentes ricos e pacíficos do Norte" (1990, p. 239). Ademais, sublinhou a instabilidade política que recorrentemente afetaria os países da região, cujos sistemas políticos seriam marcados por "baixo nível de institucionalização acoplado a altas taxas de participação e inclinados, portanto, à instabilidade crônica com surgimentos recorrentes de regimes militares" (1990, p. 239). Dessa análise, Merquior tira conclusões subjetivas, correlacionando instabilidade política com "autodepreciação nacional" (1990, p. 239). Não deixa de notar, contudo, que essa percepção detrimental não se justificaria, à luz de situações muito piores em outras regiões do mundo, nas quais, a despeito de também existirem de crises políticas ou dificuldades materiais, as elites compartilhariam autoidentificação distinta (não ocidental). É aí que se encontraria a singularidade latino-americana como parte do Ocidente, uma vez que "na América Latina, as pessoas e os governantes são educados para enxergar seu lugar na civilização como parte integrante do mundo da democracia, dos direitos humanos e do império da lei" – "do abismo entre essas expectativas e a dureza de sua política real surge um agudo senso de tragédia histórica" (1990, p. 240), conclui por fim.

Em suma, Merquior classifica como *mito* a ideia de uma "identidade não europeia entre os latino-americanos", que se originaria, sobretudo, de uma "estratégia de recusa" oriunda "daquilo que tanto se esforçou para tornar-se, mas continuamente falhou em alcançar" (1990, p. 240). Em sua concepção, tal mito adviria de três postulados que permeariam o pensamento sobre a identidade regional. Primeiro, a compreensão da "História como um conto de paixão", ou seja, as múltiplas narrativas sobre "o eterno sofrimento das nações pré-colombianas nas cruéis mãos dos conquistadores europeus e seus sucessores" (1990, p. 240). Em seguida, a ideia da "Conquista como um estupro", que, segundo Merquior, teria sido apresentada em duas versões: inicialmente, no discurso sobre "o nobre selvagem contra os colonialistas europeus" e, depois, na defesa da "luta entre revolucionários e os lacaios do imperialismo" (1990, p. 240). Por fim, há a concepção da "pureza aborígene", que seria "como o exato oposto da História moderna". O autor aponta que essa linha contrariaria o "progresso, o racionalismo, as cidades e a tecnologia", defendendo – por sua vez – que "a bem-aventurança e a redenção social dependem da habilidade em preservar e aprofundar a alteridade [*otherness*] da América Latina (?) *vis-à-vis* o Ocidente" (1990, p. 240, pontuação no original).

Essa "contra-história do Ocidente", que para Merquior teria-se configurado "anatemizando a civilização moderna, o domínio da liberdade e afluência moldado pela experiência ocidental" (1990, p. 240-1), estaria vinculada ao polo diametralmente oposto ao cerne de sua agenda, racionalista e modernizadora – e por isso declaradamente interligada ao Ocidente, como ele próprio a apresenta. Não obstante, reconhece ter essa visão ("espécie de ritual de exorcismo") tornado-se a "principal corrente do pensamento latino-americano" (1990, p. 240-1). Essa oposição é destacada:

> A 'autenticidade' – o dúbio resultado de uma busca mística pela identidade coletiva – logo estabeleceu-se como uma barreira ideológica contra a legitimação da modernização econômica e social na América Latina. No entanto, esse culto da identidade permaneceu por muito tempo como um *leitmotiv* literário; tornou-se persistente como credo, mas raramente conseguiu impulsionar práticas políticas e, sobretudo, quando o fez, isso ocorreu em incentivo a forças conservadoras de aspecto 'tradicionalista'. (1990, p. 241)

Merquior apresenta então, no texto de 1984, breve gênese desse pensamento (esforço feito detalhadamente em seu discurso de 1981). Segundo ele, se, em meados do século XIX, Domingo Sarmiento[6] teria-se "aliado à tradição do Iluminismo, que usava como uma arma tanto contra o atraso econômico [da América Latina] quanto contra o domínio dos caudilhos" (1984, p. 240), no início do século XX, José Enrique Rodó[7] teria adotado postura oposta, com a "exaltação dos charmes do humanismo latino contra o 'materialismo' *yanquee*" (1984, p. 240). É contra Rodó que se volta a crítica de Merquior (quando critica Morse, em 1988, o faz sobretudo em relação ao que nele vê como reflexos de Rodó). Especialmente em relação à sua obra *Ariel* (1900), Merquior já havia alegado buscar representar "a supremacia da espiritualidade estética dos latinos sobre o tosco utilitarismo anglo-saxão" (1981, p. 220). Ademais, julga ser o "arielismo" um "elitismo político-cultural" (1981, p. 221), além de acusar Rodó de haver liderado o abandono da perspectiva social (1981, p. 221).

Essa linha de pensamento se aprofundaria, conforme a cronologia apresentada, quando, "uma geração depois, José Vasconcelos[8] e Martínez Estrada[9] passaram a contrapor aquilo que Merquior considerava ser "o *ethos* 'telúrico' da América Católica" à "escuridão da sociedade moderna" (1984, p. 240-1). Voltando-se a seus contemporâneos, acusa ainda Octavio Paz[10] ("um surrealista atrasado") de "se aquece[r] na esteira de tal filosofia irracionalista da história" (1984, p. 241). Anteriormente, Merquior já havia inclusive criticado tanto Martínez Estrada ("antiarielismo total", aliado ao retorno do pessimismo e a uma "apaixonada crítica da

6 Domingo Sarmiento (1811-1888, Argentina): educador e escritor, defensor da modernização, vinculado ao positivismo e à ideia de progresso. Foi presidente da Argentina (1868-1874).

7 José Enrique Rodó (1871-1917, Uruguai): filósofo e escritor, representante do modernismo e do idealismo, conhecido por exaltar a arte e os valores espirituais latino-americanos em oposição ao materialismo norte-americano. Em *Ariel*, toma por base personagens da peça *A Tempestade*, de William Shakespeare (Ariel representaria aspectos positivos da natureza humana, enquanto Calibã retrataria as tendências negativas), de forma a valorizar a tradição clássica ocidental, voltada aos jovens latino-americanos.

8 José Vasconcelos (1882-1959, México): intelectual, filósofo e político, conhecido por sua promoção da educação e da identidade cultural latino-americana, fundador da Secretaria de Educação Pública e defensor do "cosmicismo".

9 Ezequiel Martínez Estrada (1905-1974, Argentina): escritor e ensaísta, defensor de uma visão de desenvolvimento "autêntico e nacional"; próximo do existencialismo e da análise crítica da modernidade.

10 Octavio Paz (1914-1998, México): poeta, ensaísta e embaixador mexicano, vencedor do Prêmio Nobel de Literatura. Costumeiramente vinculado ao modernismo e ao surrealismo.

modernidade") quanto o próprio Paz ("o mais consistente profeta da anti-história no ensaio latino-americano"), alegando, nos dois, a prevalência da "ideia da Conquista como um trauma, um estupro, a violação de uma prístina pureza", o que classifica como "uma recusa da história, um catastrofismo tanto retro- quanto prospectivo" (1981, p. 224-5).

Embora corrente, essa linha interpretativa não seria, conforme alega, hegemônica. Para justificar-se, Merquior recorre a pensadores com visões alternativas. Defende a "sóbria lucidez do venezuelano Mariano Picón Salas[11] (*Hispano-América, Posición Crítica,* 1931), que tinha o bom gosto de ser antiarielista sem ser eurófobo, e não se envergonhava de conceber a América Latina como uma 'modalidade do Ocidente'" (1981, p. 227). Ao trazer o debate ao âmbito brasileiro, sustenta, ainda, que Gilberto Freyre teria respondido a esse dilema da associação entre irracionalismo e antiarielismo ao romper com o nacional-pessimismo com a publicação de *Casa Grande & Senzala* (1933). Na obra, Gilberto Freyre teria aposentado "a antítese iberismo versus americanismo, legitimando a herança peninsular ao mesmo tempo em que apontava as decisivas peculiaridades da sua aclimatação tropical" (1981, p. 228). Isso haveria resultado do avanço operado por Freyre "na história da latino-americanologia nativa", ao reconhecer "a relação edipiana, superando a fase das reações complexadas ao nosso passado patriarcal" (1981, p. 229). Para Merquior, Casa Grande & Senzala haveria alterado a evolução da interpretação regional e nacional: até então, "o indigenismo, e sobretudo o telurismo, eram édipos inassumidos, recusas imaturas do ibérico na condição de figura paterna, prolongamentos psicológicos da colônia como ordem repressiva no espírito de quem não era sua vítima, e sim seu herdeiro" (1981, p. 229). Gilberto Freyre, por sua vez, teria sido quem "nos reconciliou com nossas origens ibéricas e patriarcais", e "um dos resultados dessa serena catarse operada (...) face a nossa herança histórica [teria sido]: a tranquila reformulação de nosso vínculo tanto com o berço ocidental quanto com o outro Terceiro Mundo" (1981, p. 230). Merquior conclui, portanto, que "a lição gilbertiana nos permite ir um pouco além [de Picón Salas], e falar na nossa América morena como modulação do Ocidente", uma ideia "a um só tempo mais musical e mais plástica, mais apta a sugerir a dinâmica da nossa modalidade cultural" (1981, p. 230).

Assim, pode-se concluir que, posteriormente, quando Merquior cunha o termo "outro Ocidente", estaria dialogando diretamente com sua interpretação pessoal sobre essa linhagem de intérpretes da identidade latino-americana. Sua crítica a Morse, por exemplo, deve ser entendida como uma reedição da crítica a Rodó, visto que, para Merquior, "o Calibanismo de Morse é apenas uma silhueta do Arielismo" (1990, p. 91). Retoma, assim, a crítica ao pensamento latino-americano marcado pelo irracionalismo antiocidental, o que denomina de "melodia arielista", cuja essência seria: "não há nada de errado com a Ibéria, o mal reside na modernidade, feia e desumana" (1990, p.76). Merquior, por sua vez, advoga por postura contrária e

11 Mariano Picón Salas (1901-1965, Venezuela): historiador e ensaísta, destacado por suas análises culturais e históricas da América Latina, com forte influência do pensamento humanista.

defende que "só a própria modernidade parece oferecer uma promessa de reintegração social e psicológica" à América Latina (1990, p. 76).

Enfim, Merquior, como ele próprio apresenta seu propósito, busca seguir os passos de Pincón Salas e Gilberto Freyre e reconciliar-se com nosso passado Ocidental. Para tanto, admite que "a conquista *foi* um trauma", mas agrega que a "experiência iberoamericana" seria também marcada por "potencial assimilador e (...) caráter integrativo" (1990, p. 77, 81). Nesse sentido, uma vez mais aponta para "o mito de uma América Latina não ocidental", que resultaria da "recusa alimentada por nosso ressentimento – recusa de algo que nos esforçamos para obter e, contudo, sempre fracassamos em alcançar, a saber, um lugar e uma parcela do mundo moderno, liberal e democrático. Em suma, um universo identificado com o Ocidente" (1990, p. 86).

Sua conclusão, em essência, é que:

> De fato, somos uma modificação e uma modulação original e vasta da cultura ocidental. Mas isso a Ibéria sempre foi: um caso muito peculiar do Ocidente, porém de forma alguma uma aberração. A Ibéria sempre foi uma faceta especial da Hespéria – e assim somos nós, criaturas da Ibéria e gênios da mistura étnica e cultural (1990, p. 86).

Dessa forma, ao conjugar raízes ocidentais e não ocidentais, buscando conciliar-se com esse passado histórico e fazer avançar sua agenda, postula que:

> Os componentes não ocidentais de nossas culturas, além de terem contribuído de forma valiosa para a modulação de nossa herança cultural, foram também ocidentalizados em áreas cruciais de comportamento e credo. Esses componentes não europeus não são, em essência, recalcitrantes diante dos *mores* modernos, a despeito do que pensa a oeste-fobia do radical-chic, ou de um certo antropologismo nostálgico que, assim, não fazem outra coisa senão reproduzir, com o sinal trocado, as teorias racistas de antigamente. (1990, p. 87)

IDEIAS SOBRE UM PAÍS QUE "É E NÃO É": CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Da análise acima, depreende-se notável convergência entre os conceitos de "dupla inserção", de Paulo Nogueira Batista, e de "outro Ocidente", de José Guilherme Merquior: são duas maneiras de apresentar o Brasil como país de identidade híbrida, que concomitantemente pertence ao que se chamava de Terceiro Mundo, sobretudo por sua condição socioeconômica, e ao Ocidente, por origem histórica, prática política e valores compartilhados.

CC BY NC SA

Não obstante, a trajetória deles a partir da redemocratização, principalmente durante o governo de Fernando Collor, indicaria que os dois teriam visões irreconciliavelmente opostas. É de especial interesse para este trabalho destacar, portanto, a divergência política que coexistia com a convergência sobre a identidade. Embora sem apresentar explicação definitiva, algumas hipóteses são aqui levantadas.

Tanto Merquior quanto Batista, no contexto da disputa entre desenvolvimentismo e liberalização comercial que caracterizava o Brasil nos anos 1980, apropriaram-se dessa concepção híbrida sobre a identidade do Brasil para mobilizar suas agendas políticas próprias e divergentes. Novamente recorrendo a Skinner (1969), o que importa é questionarmos a intencionalidade desses autores ao produzirem as referidas obras no contexto específico em que o fizeram. Para isso, além dos atos locutórios (registrados nos textos em si), devemos investigar seus atos ilocutórios, a saber, as intenções por trás dessas narrativas, conforme possível depreender a partir do contexto político comum da época em que foram produzidas.

Em primeiro lugar, há a tradição diplomática, que, segundo Vedoveli (2010, p. 11), é muitas vezes apontada como responsável pela manutenção de coesão e unidade do Itamaraty, pela uniformidade do pensamento e da formação dos diplomatas e "que explica os rumos e as decisões tomadas no âmbito da política externa brasileira", ao "explicar e constranger o pensamento e a atuação dos diplomatas". Batista e Merquior, dois diplomatas de carreira, socializados no seio do Ministério das Relações Exteriores, escreveram textos analisados quando a Chancelaria, sob o comando de Saraiva Guerreiro, guiava-se pelo paradigma do "universalismo". Este, por sua vez, pode ser entendido como a aplicação dos princípios centrais da Política Externa Independente, da década de 1960, que já haviam sido anteriormente retomados pelo Pragmatismo Responsável e Ecumênico, durante o governo Geisel. No governo de Figueiredo, esses princípios mantiveram-se como fundamento ordenador do discurso diplomático, desta vez adaptados a conjuntura crescentemente desfavorável, interna e externamente.

É possível concluir, assim, que a tradição diplomática na qual se inseria o Ministério das Relações Exteriores no período em análise influenciou o pensamento dos operadores da diplomacia brasileira, o que em parte explica a convergência entre as referidas visões sobre a identidade do Brasil

Ao mesmo tempo, ainda que com naturezas distintas (Merquior parte de sua contínua produção acadêmica, em diálogo com tradicional linhagem do "ensaísmo de interpretação" latino-americano e brasileiro, enquanto Batista parece voltado a justificar linha de atuação diplomática), tem-se, aqui, exemplos do fenômeno do "diplomata enquanto intelectual". Trata-se da sobreposição dos campos político e intelectual, típica da diplomacia brasileira, que teve por resultado situações nas quais "os diplomatas, enquanto funcionários, podiam falar e produzir em nome do Estado e de seus 'interesses nacionais', e, como intelectuais, elaboravam análises

muitas vezes com o objetivo de contribuir para o processo de modernização da sociedade" (Pinheiro; Vedoveli, 2012, p. 222).

O mais curioso neste caso é que, ao perseguirem intenções políticas antagônicas, ambos acabaram fazendo referência a um entendimento compartilhado sobre a identidade do Brasil como híbrida e recusaram opções políticas exclusivistas, que acabariam por filiar o Brasil apenas a algum um desses polos.

Merquior queria avançar sua agenda liberal, modernizadora e racionalista, aproximando assim o Brasil do então chamado Primeiro Mundo, mas, para isso, não teve como ignorar a existência de elementos não ocidentais. Seu objetivo precípuo parecia ser combater a linha de interpretação que enfatizava a excepcionalidade da cultura política brasileira e latino-americana, sobretudo "a concepção de Morse de um excepcionalismo ibérico" que entendia acarretar no deslocamento inapropriado de "toda e qualquer matriz liberal (produzida, portanto, no eixo anglo-saxão) para fora da América Latina" (Casarões, 2016, p. 329). Essa identidade híbrida parece ter sido, para Merquior, o mecanismo encontrado para advogar pela gradual aproximação ao que era então visto como Primeiro Mundo.

Batista, por sua vez, perseguia objetivo oposto. Sua intenção era dar continuidade à linha desenvolvimentista de matriz cepalina, que via os interesses brasileiros como antagônicos àqueles dos países do Centro (também chamado de Primeiro Mundo e, de particular interesse para esta análise, de Ocidente). Objetivava evitar a aproximação que Merquior queria promover. A grande questão parece ser, portanto, porque ambos, ao perseguirem objetivos antagônicos, não conseguiram efetuar a exclusão do outro polo e mantiveram concepções híbridas da identidade nacional.

Nesse sentido, além da vinculação à tradição diplomática e ao contexto normativo no qual se inseriam, é importante salientar que essas duas concepções sobre a identidade internacional do Brasil aqui analisadas não foram inovadoras. Pelo contrário, refletiram longa tradição interpretativa, ao ecoar aquela que é considerada uma das principais definições sobre quem seriam os brasileiros, apresentada, por exemplo, no célebre primeiro parágrafo de *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda (1936), onde se lê que: "trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas ideias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra" (Holanda, 2016, p. 39). Por sua vez, a concepção dos "desterrados em nossa terra" constitui possivelmente a mais bem acabada expressão de longa linhagem de interpretação sobre a identidade nacional, já avançada anteriormente por outros autores. Trata-se de esforço que busca apontar a convergência entre elementos ocidentais com outros não ocidentais, em território americano, e demonstrar como a resultante identidade localiza-se em algum lugar intermediário. O Brasil e os brasileiros seriam, pois, espécie de síntese imperfeita, e só assim poderiam ser entendidos.

Outra versão célebre dessa linha interpretativa apareceria, por exemplo, na literatura de Machado de Assis. John Gledson (1986) defende a tese segundo a qual os romances machadianos da maturidade comporiam projeto de interpretação do Brasil. Com relação a *Memórias Póstumas de Brás Cubas*, por exemplo, note-se ser o narrador um "defunto autor", em suas próprias palavras. É, pois, alguém que está entre dois mundos e que, nessa posição intermediária, reflete sobre ambos. Acrescente-se, por fim, que a hipótese de Gledson é, justamente ser Brás o próprio Brasil, o que contribui para avançar essa hipótese sobre a hibridez da identidade brasileira.

Por fim, ao apreciar o modo como esses dois embaixadores, dialogando com a tradição diplomática, abordaram a identidade híbrida do Brasil como forma de avançar suar agendas, cabe fazer referência à literatura mais recente.

Nesse ponto, deve-se levar em consideração a definição de identidade avançada por Hall (2011 [1996]), que as apresenta como "pontos de ligação temporária" [points of temporary attachment] construídos por práticas discursivas. Como uma "intersecção", resultam "do encadeamento do sujeito ao fluxo do discurso". Identidades não são, portanto, nem reflexo de substâncias interiores/de uma certa essência, nem espelho fiel da experiência, mas sim um efeito provisório de práticas discursivas em um dado momento histórico. Essa intersecção é sempre parcial (algo fica de fora), relacional (define-se por diferenças) e instável (pode ser rearticulada por novas lutas). O "eu" da identidade não é, portanto, um ser [being], senão um "vir-a-ser" [becoming], um lugar no qual múltiplas narrativas competem pela autoridade de dizer quem somos (Hall, 2011 [1996]).

Essa abordagem encontra eco na obra de Bhabha (1990, 1994), que problematiza as identidades nacionais, sobretudo quando aplicadas a contextos pós-coloniais. Ao concordar com Benedict Anderson que a nação é "imaginada", Bhabha (1990) agrega que a imagem da identidade nacional não é finalizada, mas encontra-se em constante produção e mutação. A nação, portanto, é performada por meio de discursos oficiais e não oficiais, em um tempo intermediário [in-between], no qual passado e futuro encontram-se sobrepostos em um presente de repetição e de reordenação. Particularmente em contextos coloniais ou pós-coloniais, nota que significados coloniais, ao serem traduzidos para contextos locais, acabam descentrados, resultando em formas culturais híbridas em um "terceiro espaço", a saber, um lugar contingente ("espaço intersticial") no qual as identidades são negociadas (Bhabha, 1994).

Ao apresentar essas ponderações, Bhabha (1990, 1994) argumenta no sentido de evitar essencialismos ao abordar identidades. Trata-se, aqui, de rejeitar a ideia de culturas, identidades e nações como naturais, homogêneas e imutáveis, bem como recusar a legitimação de hierarquias coloniais ou nacionalistas por meio de metáforas de origem fechadas, unívocas e estáveis. Nesse sentido, mas desta feita voltado às Relações Internacionais, posicionamento semelhante é adotado por Acharya (2014), que busca combater a "armadilha do essencialismo"

CC BY NC SA

em suas múltiplas dimensões: cultural/civilizacional (ao se apresentar blocos como homogêneos – "Ásia", "Ocidente" – e atribuir-lhes comportamentos políticos e/ou culturais essenciais, como "pacifismo"), normativo (atribuir predisposições morais – positivas ou negativas – a regiões) e analítico/ontológico (tratar unidades – país, região, civilização – como elemento fechado e autocontido).

A partir dessas breves considerações, é possível entender que os textos analisados trabalham, em alguma medida, com base em concepções essencializadas, ainda que seu objetivo eventualmente seja o de afastar outras concepções desse tipo (notadamente na disputa que Merquior faz com a interpretação de Morse e Rodó). Por um lado, pode-se entender essa característica, principalmente com relação à abordagem de Batista, como uma decorrência dessa tradição do "diplomata enquanto intelectual" (Pinheiro; Vedoveli, 2012), que se desdobraria na produção de "não ficção diplomática" (Estre, 2025): textos de diplomatas, que avançam uma narrativa sobre a política externa brasileira, imitando normas de escrita universitária, sem, porém, seguirem estritamente o rigor da pesquisa acadêmica profissional.

Ao mesmo tempo, a abordagem a partir dessa literatura mais recente permite enquadrar os próprios textos aqui em análise dentro desse lugar de disputa narrativa, no qual as identidades são continuamente negociadas. Ainda, inserem-se, eles próprios, na tradição diplomática, consolidando uma linha interpretativa. Representativo desse fenômeno é nova leva de estudos, desta vez acadêmicos, que, abordando o tema a partir de uma perspectiva de pesquisadores (e não de diplomatas) e incluindo referências à literatura mais recente, sobretudo a partir da crítica pós-colonial, ainda assim converge na avaliação dos textos aqui analisados e trabalha a noção da identidade do Brasil como híbrida entre o Ocidente e um não Ocidente (Vieira, 2018; Guimarães, 2020). É significativo, sobretudo, que essa produção surja em um novo momento de reordenamento político, desta vez do sistema internacional em momento de ascensão chinesa.

Evidentemente, os contextos doméstico e internacional da década de 1980 e de hoje são distintos. Mudaram, também, os termos do debate internacional: abandonadas as referências ao "Terceiro Mundo", tornou-se comum o referencial do "Sul Global" como marcador daqueles países que não integram o que tradicionalmente se reconhece como o Ocidente, anteriormente também chamado de "Primeiro Mundo" (Hogan; Patrick, 2024).

Nesse contexto, a atuação internacional de países do Sul Global tem desencadeado recorrentes discussões com base nas categorias de "Ocidente" e "não Ocidente" (Chivvis; Geaghan-breiner, 2023; Stuenkel, 2024; Seiwert, 2024; Bhatt, 2024; Mia, 2024; Bequelin, 2024). Com relação ao Brasil, ao mesmo tempo em que o país vem reiterando sua vinculação ao Sul Global (Presidência da República, 2023), a reação do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Mauro Vieira, quando questionado sobre o tema, foi a de reafirmar ser o Brasil "um país do Ocidente" (Gielow, 2024).

Adicionalmente, se nos anos 1980 essa identidade híbrida encontrou traduções na prática diplomática, por exemplo, com a política do universalismo e com a defesa de Batista pela "dupla inserção", a discussão contemporânea toma por base termos como "não alinhamento" (Amorim, 2024) e "hedging" (Spektor, 2023).

CONCLUSÃO

A análise da inesperada convergência entre José Guilherme Merquior e Paulo Nogueira Batista demonstra que, mesmo posicionados em campos políticos antagônicos, ambos recorreram a uma concepção híbrida da identidade internacional do Brasil – ocidental e não ocidental – para legitimar agendas distintas de política externa. Esse consenso surpreendente revela, por um lado, a força de longa linhagem interpretativa sobre a identidade híbrida do país e, por outro, a capacidade mobilizadora da tradição diplomática, que continua a oferecer alternativas para momentos de reordenamento sistêmico.

Levando em conta que identidades não são essências fixas, mas efeito contingente de disputas discursivas, viu-se como, na década de 1980, Merquior e Batista buscaram articular estrategicamente suas visões: o primeiro para aproximar o Brasil do liberalismo atlântico, o segundo para sustentar a diversificação desenvolvimentista. Ao fazê-lo, mostraram que narrativas sobre "quem somos" funcionam como recursos de poder, habilitando escolhas diplomáticas.

Argumentou-se, ainda, que hoje, em meio ao debate que opõe Ocidente a Sul Global, o Brasil volta a ser interpelado quanto à sua participação em blocos excludentes. O histórico de "dupla inserção" sugere que a força do país repousa precisamente na recusa de dicotomias rígidas: ao insistir numa identidade que é ao mesmo tempo ocidental, latino-americana e Sul Global, o Brasil preserva margem de manobra, ao não abdicar do pluralismo que o caracteriza.

Por fim, este estudo buscou demonstrar de que forma ideias moldam práticas e são, ao mesmo tempo, moldadas por elas. Assim, reconhecer o Brasil como "um país que é e não é", em lugar de significar um paradoxo, representa alternativa estratégica para lidar com as incertezas de um mundo em transformação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AARÃO REIS, Daniel. A Vida Política. In: AARÃO REIS, Daniel (coord.). *História do Brasil Nação, vol. 5: Modernização, Ditadura e Democracia (1964-2010).* Rio de Janeiro: Objetiva, p. 75-125, 2014.

ABL, Academia Brasileira de Letras. *José Guilherme Merquior: Biografia*. Disponível em: http://www.academia.org.br/academicos/jose-guilherme-merquior/biografia. 2016.

ACHARYA, Amitav. Global international relations (IR) and regional worlds: a new agenda for international studies. *International Studies Quarterly*, v. 58, n. 4, p. 647-659, 2014

AMORIM, Celso. Brazil and The Global South. Em: FORTÍN, Carlos.; HEINE, Jorge.; OMINAMI P., Carlos. (Eds.). *Latin American foreign policies in the new world order: the active non-alignment option*. London, New York: Anthem Press, p. 251–262. 2023.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Ocidente e o Terceiro Mundo: Aspectos Políticos (1983). In: BATISTA JR., Paulo Nogueira Batista (org.). *Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil - ensaios e palestras*. Brasília: FUNAG, p. 281-292, 2009

BATISTA JR., Paulo Nogueira (org.). *Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil - ensaios e palestras*. Brasília: FUNAG, 2009.

BEQUELIN, Nicholas. No, BRICS Isn't Trying to Rival the West. *Foreign Policy.* Disponível em: https://foreignpolicy.com/2024/10/30/brics-summit-kazan-declaration-global-south-russia-china-iran-west-global-order/. 30 de outubro de 2024.

BHABHA, Homi K. (Org.). *Nation and narration*. London: Routledge, 1990.

BHABHA, Homi K. *The location of culture*. London: Routledge, 1994.

BHATT, Anjali. The BRICS countries' inability to define its identity limits action. *PIIE – Peterson Institute for International Economics*. Disponível em: https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/brics-countries-inability-define-its-identity-limits-action. 7 de novembro de 2024.

CASARÕES, Guilherme. As ideias de volta ao lugar: o liberalismo social encontra o outro Ocidente na obra de José Guilherme Merquior. *Revista Estudos Políticos*, v. 6, p. 321-341, 2016.

CASTELAN, Daniel Ricardo, A implementação do consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a liberalização brasileira. *Contexto Internacional,* v. 32, n. 2, p. 563–605, 2010.

CHIVVIS, Christopher; GEAGHAN-BREINER, Beatrix. Brazil in the Emerging World Order. *Carnegie Endownment for International Peace*. Disponível em: https://carnegieendowment.org/research/2023/12/brazil-in-the-emerging-world-order?lang=en. Acesso em:18 de dezembro de 2023.

ESCOREL, Sílvia. Paulo Nogueira Batista. In: ABREU, Alzira Alves de, et. al. (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

ESTRE, Felipe. When diplomacy meets academia: diplomatic non-fiction in Brazil. *Third World Quarterly*, v. 46, n. 1, p. 20–37, 2025.

FIGUEIREDO, João Baptista. Mensagem do Presidente João Figueiredo ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa, em 1° de março de 1980. *Resenha de Política Externa do Brasil*, n. 24, p. 3-17, 1980.

GIELOW, Igor. Brasil é, até onde sei, um país do Ocidente, diz chanceler. *Folha de S. Paulo,* 23 de outubro de 2024.

GLEDSON, John. *Machado de Assis: Ficção e História*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

GUIMARÃES, Feliciano De Sá. The uneasy 'well-placed' state: Brazil within Latin America and the West. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 33, n. 4, p. 603–619, 2020.

HALL, Stuart. Introduction: Who Needs 'Identity'? *In*: HALL, Stuart; DU GAY, Paul (Eds.). *Questions of Cultural Identity*. Londres: SAGE Publications, 2011 [1996], p. 1–17.

HOGAN, Erica.; PATRICK, Stewart. A Closer Look at the Global South. *Carnegie Endownment for International Peace*. Disponível em: https://carnegieendowment.org/research/2024/05/global-south-colonialism-imperialism?lang=en. 20 de maio de 2024.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

KATZENSTEIN, Peter. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. In: KATZENSTEIN, Peter (ed.). *The Culture of National Security*. Nova York: Columbia University Press, p. 44-70, 1996.

LAFER, Celso, et. al. (org.) *José Guilherme Merquior: Diplomata*. Brasília: FUNAG, 1993.

LIMA, Lucas Oliveira Barbosa. O Negociador: Um perfil do embaixador Paulo Nogueira Batista. *Revista JUCA,* n. 4, p. 6-21, 2012.

MERQUIOR, José Guilherme. Linhas do Ensaísmo de Interpretação Nacional na América Latina (1981). In: MERQUIOR, José Guilherme. *O Argumento Liberal*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 217-231, 1983.

MERQUIOR, José Guilherme. Power and Identity: Politics and ideology in Latin America. *Government and Opposition,* vol. 19, n. 2, p. 239-249, 1984.

MERQUIOR, José Guilherme. O Outro Ocidente. *Presença*, n. 15, p. 69-91, 1990.

MIA, Irene. Reshaping global governance: the Global South, BRICS and the West. *IISS - International Institute for Strategic Studies*. Disponível em:https: //www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/10/reshaping-global-governance-the-global-south-brics-and-the-west/>. Acesso em:23 de outubro de 2024.

PALIERAKI, Eugenia. The Origins of the 'Third World': Alfred Sauvy and the Birth of a Key Global Post-War Concept. *Global Intellectual History*. 2023.

PEREIRA, José Mario. O Fenômeno Merquior. In: COSTA E SILVA, Alberto da (org.). *O Itamaraty na Cultura Brasileira*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, p. 475-506, 2002.

PINHEIRO, Leticia; VEDOVELI, Paula. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. *Revista Política Hoje*, v. 21, n. 1, p. 211-254, 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2023. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Cúpula Virtual Vozes do Sul Global. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-segunda-cupula-virtual-vozes-do-sul-global. Acesso em: 18 de novembro de 2023.

ROUANET, Sérgio Paulo. "José Guilherme Merquior". In: VILAÇA, Marcos Vinicios, PROENÇA FILHO, Domício (org.). *Mesa Redonda em homenagem aos 70 anos de José Guilherme Merquior (14 de abril de 2011),* p. 15-23. Disponível em: http://www.academia.org.br/abl/media/PLAQUETE-JG%20Merquior%20-%2070%20anos%20de%20nascimento-PARA%20INTERNET.pdf. 2011

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEIWERT, Eva. Anti-Western or non-Western? The nuanced geopolitics of BRICS. *MERICS – Mercator Institute for China Studies.* Disponível em: https://merics.org/en/comment/anti-western-or-non-western-nuanced-geopolitics-brics. Acesso em: 25 de outubro de 2024.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: Uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, Suely Braga da (org.). *Paulo Nogueira Batista: O diplomata através de seu arquivo*. Rio de Janeiro: CPDOC; Brasília: FUNAG, 2006.

SINGER, Paul. O Processo Econômico. In: AARÃO REIS, Daniel (coord.). *História do Brasil Nação, vol. 5: Modernização, Ditadura e Democracia (1964-2010).* Rio de Janeiro: Objetiva, p. 183-231, 2014.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SKINNER, Quentin. Meaning and Understanding in the History of Ideas. *History and Theory*, v. 8, n. 1, p. 3-53, 1969.

SPEKTOR, Matias. In Defense of the Fence Sitters. *Foreign Affairs*, v. 102, n. 3, p. 8–16, 2023.

STUENKEL, Oliver. Brazil's BRICS Balancing Act Is Getting Harder. *Americas Quarterly.* Disponível em: https://www.americasquarterly.org/article/brazils-brics-balancing-act-is-getting-harder/. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

VEDOVELI, Paula. *Continuidade e Mudança na História Intelectual Diplomática Brasileira: Uma análise da construção da tradição*. Rio de Janeiro, 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

VIEIRA, Marco A. (Re-)imagining the 'Self' of Ontological Security: The Case of Brazil's Ambivalent Postcolonial Subjectivity. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 46, n. 2, p. 142–164, 2018.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

DOI: 10.30612/mones.v14i28.19647

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Entre resiliência e oportunidades: as trajetórias de empreendedores brasileiros em Washington, D.C.

Eduardo Picanço Cruz
Universidade Federal Fluminense (UFF)
Niterói, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: epicanco@id.uff.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4484-3256

Roberto Pessoa de Queiroz Falcão
Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO)
Duque de Caxias, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: roberto.falcao@unigranrio.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8125-0938

Resumo: Segundo estimativas do MRE, a comunidade brasileira nos Estados Unidos já ultrapassa dois milhões de indivíduos, e muitos desses imigrantes relatam que suas motivações para migrar estão relacionadas a questões familiares, qualidade de vida e perspectivas de futuro. Este estudo analisou seis casos de imigrantes brasileiros empreendedores na região de Washington, D.C., com o objetivo de compreender os fatores que moldam suas trajetórias migratórias e empresariais. A pesquisa investigou como esses empreendedores vivenciam e enfrentam desafios e oportunidades ligados a motivações familiares, redes sociais, burocracia, adaptação cultural e reconhecimento no mercado. Foram discutidos aspectos relacionados aos níveis micro, meso e macro da *mixed embeddedness* dos imigrantes, que influenciam seu processo empreendedor. Essa abordagem trouxe insights sobre como os brasileiros

estabelecem seus negócios nos EUA, superam barreiras e identificam oportunidades no contexto socio-econômico local.

Palavras-chave: imigração brasileira, integração cultural, reconhecimento profissional, mixed embeddedness.

Resilience and opportunities: the trajectories of Brazilian entrepreneurs in Washington, D.C.

Abstract: According to estimates from the Brazilian Ministry of Foreign Affairs (MRE), the Brazilian community in the United States has surpassed two million individuals, with many immigrants reporting motivations for migration related to family matters, quality of life, and future prospects. This study analyzed six cases of Brazilian immigrant entrepreneurs in the Washington, D.C. area, aiming to understand the factors shaping their migratory and entrepreneurial trajectories. The research explored how these entrepreneurs experience and navigate challenges and opportunities linked to family motivations, social networks, bureaucracy, cultural adaptation, and market recognition. It discussed aspects related to the micro, meso, and macro levels of migrants' mixed embeddedness, which influence their entrepreneurial processes. This approach provided insights into how Brazilians establish their businesses in the U.S., overcome barriers, and identify opportunities within the local socioeconomic context.

Keywords: brazilian immigration, cultural integration, professional recognition, mixed embeddedness.

Entre resiliencia y oportunidades: las trayectorias de emprendedores brasileños en Washington, D.C.

Resumen: Según estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE), la comunidad brasileña en Estados Unidos ha superado los dos millones de personas, y muchos de estos inmigrantes señalan como motivos de su migración cuestiones familiares, calidad de vida y perspectivas de futuro. Este estudio analizó seis casos de emprendedores inmigrantes brasileños en la región de Washington D.C., con el objetivo de comprender los factores que moldean sus trayectorias migratorias y empresariales. La investigación exploró cómo estos emprendedores experimentan y enfrentan desafíos y oportunidades relacionadas con motivaciones familiares, redes sociales, burocracia, adaptación cultural y reconocimiento en el mercado. Se discutieron aspectos relacionados con los niveles micro, meso y macro del *mixed embeddedness* de los inmigrantes, que influyen en su proceso emprendedor. Este enfoque proporcionó perspectivas sobre cómo los brasileños establecen sus negocios en Estados Unidos, superan barreras e identifican oportunidades en el contexto socioeconómico local.

Palabras clave: inmigración brasileña, integración cultural, reconocimiento profesional, inmersión mixta.

Recebido em 22/01/2025
Aceito em: 11/09/2025

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

A imigração brasileira para os Estados Unidos, embora não seja recente, ganhou maior intensidade a partir dos anos 1980, estruturando-se em três ondas migratórias principais: a primeira, antes de 1990; a segunda, entre 1991 e 2000; e a terceira, após 2001 (Cruz; Falcão; Barreto, 2018). No início, grande parte dos imigrantes brasileiros era composta por indivíduos da classe média, que, ao emigrar, aceitavam empregos de baixa qualificação nos Estados Unidos, Japão e Europa (Fusco, 2002). Muitos desses imigrantes, no entanto, transformaram suas trajetórias, tornando-se empreendedores e criando negócios direcionados, em grande parte, às crescentes comunidades brasileiras locais.

Atualmente, o perfil dos imigrantes brasileiros tem se diversificado, com um número crescente de empreendedores que investem em negócios e imóveis, frequentemente em busca do chamado *golden visa* (Strickland, 2023). Destinos turísticos populares, como a Flórida, destacam-se como locais preferidos para esses investimentos, que não apenas atendem às comunidades brasileiras, mas também contribuem para a diversificação das atividades econômicas, alcançando o público local (Cruz; Falcão; Barreto, 2018; Montezuma; McGarrigle, 2019). Mas também emergem novos destinos para migração de brasileiros, como é o caso do presente contexto de pesquisa, a região de Washington DC. Essa evolução reflete uma tendência mais ampla da mobilidade humana global, que alcança números expressivos: segundo o World Bank (2023), 184 milhões de pessoas vivem fora de seus países de origem, o que corresponde a 2,3% da população mundial.

Apesar do avanço dos estudos sobre empreendedorismo imigrante, grande parte da literatura ainda aborda o tema de forma segmentada, tratando separadamente aspectos como redes sociais, motivações individuais ou estruturas institucionais. Essa abordagem limita a compreensão da experiência empreendedora em contextos migratórios, especialmente quando se trata de populações marcadas por trajetórias híbridas, como a brasileira. Elementos como a informalidade, o uso de redes transnacionais e a adaptação identitária exigem uma perspectiva que vá além da análise de fatores isolados (Cruz; Falcão; Barreto, 2018). Além disso, os estudos empíricos sobre brasileiros nos Estados Unidos concentram-se majoritariamente em localidades como Flórida, Nova Jersey e Boston (Fusco, 2002; Martes, 2001), o que limita a compreensão da diversidade geográfica e institucional que marca a diáspora brasileira. Ao examinar o caso de Washington, D.C., caracterizado por uma complexa estrutura político-institucional e pela escassez relativa de investigações anteriores, este artigo expande o escopo analítico e acrescenta novas dimensões ao debate acadêmico.

Para compreender melhor esse fenômeno, o presente trabalho buscou analisar seis casos de imigrantes brasileiros estabelecidos em Washington DC e arredores, tendo como objetivo o de explorar as experiências de empreendedores brasileiros na região de Washington, D.C.,

destacando os fatores que moldam suas trajetórias migratórias e empresariais, com ênfase nas motivações familiares, redes sociais, Influências da burocracia, adaptação cultural e reconhecimento profissional e econômico. Nesse sentido, o estudo buscou responder à pergunta de pesquisa específica: De que forma os empreendedores brasileiros na região de Washington, D.C., vivenciam e enfrentam os desafios e oportunidades associados às motivações familiares, às redes sociais, à burocracia, à adaptação cultural e ao reconhecimento no mercado?

A análise desenvolvida neste artigo articula dois referenciais teóricos complementares: (i) *mixed embeddedness* (Kloosterman; Rath, 2001), servindo como lente teórica para explorar a interdependência entre os níveis micro (perfil e agência do empreendedor), meso (redes e ecossistema empresarial) e macro (instituições, burocracias e políticas migratórias), e (ii) as desvantagens estruturais e simbólicas na trajetória imigrante, também chamadas de *liability of foreignness, liability of outsidership* e distâncias institucional e psíquica (Zaheer, 1995; Johanson; Vahlne, 2015; Kostova, 1999; Hofstede, 2001). Estas últimas ajudam a compreender os custos simbólicos e estruturais enfrentados por quem empreende em um país de destino. Portanto, a combinação desses dois referenciais teóricos complementares permite evidenciar como esses níveis se entrelaçam na trajetória de empreendedores brasileiros na região de Washington, D.C., e de que modo diferentes formas de barreira são negociadas na prática.

REFERENCIAL TEÓRICO

O framework de análise da *mixed embeddedness*

O empreendedorismo de imigrantes é um campo de estudos que investiga as interseções entre mobilidade humana e atividade empreendedora, destacando os fatores que influenciam as trajetórias de migrantes como criadores de negócios em contextos diversos (Dabić *et al.*, 2020). Com frequência, empreender se apresenta como uma estratégia de inserção econômica e social nos países de acolhimento, sendo motivado tanto por oportunidades percebidas quanto por necessidades, como forma de superar barreiras à inserção profissional ou ao subemprego (Falcão; Silva-Rêgo; Cruz, 2024). Para compreender essas dinâmicas, o *framework* da *mixed embeddedness* (traduzido para o português como inserção mista), desenvolvido por Kloosterman e Rath (2001), propõe uma análise em múltiplos níveis (micro, meso e macro) e argumenta que os empreendedores migrantes estão simultaneamente inseridos em contextos sociais, culturais e institucionais que moldam suas decisões e estratégias.

Esse *framework* faz uma crítica às abordagens anteriores que se concentravam exclusivamente em traços culturais (como o uso de recursos étnicos) ou em desvantagens estruturais

(como discriminação e exclusão). Em vez disso, sustenta que os empreendedores migrantes não atuam isoladamente, mas como agentes que navegam por redes sociais e estruturas institucionais, numa perspectiva que dialoga com o conceito de *embeddedness* (ou inserção) de Granovetter (1985). O framework da *mixed embeddedness* oferece, portanto, uma abordagem holística e integrada para entender como fatores estruturais (por exemplo, regulamentações e regramentos espaciais) e fatores sociais (como redes de suporte e interação com clientes e fornecedores) se combinam para influenciar, tanto positiva quanto negativamente, o desempenho dos empreendedores imigrantes (Kloosterman; Van der Leun; Rath, 1999).

No nível macro, o modelo examina as estruturas institucionais e burocráticas dos países anfitriões. Jacobo (2023) enfatiza que essas instituições moldam oportunidades e impõem restrições dentro das quais os empreendimentos se desenvolvem. Para muitos imigrantes, navegar por sistemas regulatórios complexos e pouco familiares representa um desafio, exigindo criatividade, acesso à informação e resiliência. Além disso, aspectos como racismo estrutural, burocracia excessiva e políticas migratórias restritivas podem impactar diretamente a viabilidade dos negócios. No caso específico de Portugal, por exemplo, a regulação sobre vendedores ambulantes pode facilitar ou dificultar o funcionamento de negócios como *food trucks*, dependendo da capacidade do empreendedor de se adaptar às normas locais.

No nível meso, as redes sociais têm papel decisivo no acesso a recursos, informações e oportunidades. Rocha (2023) destaca o valor dos laços fracos como canais de acesso a mercados e conhecimentos que não estão disponíveis nas redes próximas. Entretanto, redes étnicas, embora ofereçam suporte inicial (emocional, financeiro e logístico), também podem se tornar limitadoras quando os negócios se mantêm excessivamente circunscritos a nichos coétnicos (Gold; Light, 2000). Em alguns casos, como mostram Casado, Falcão e Cruz (2021), podem emergir disputas e até sabotagens entre empreendedores imigrantes de dentro da própria comunidade. Por outro lado, empreendedores que constroem pontes com redes mistas, como ONGs, incubadoras e parceiros locais, conseguem ampliar seu alcance e integrar-se mais efetivamente ao mercado.

No nível micro, o foco está nos recursos, estratégias e características individuais do empreendedor. Isso inclui motivações (por necessidade ou oportunidade), capital humano (educação, experiências profissionais e migratórias), domínio linguístico, e competências culturais e gerenciais. A teoria do capital cultural de Bourdieu (1986) contribui aqui ao demonstrar que os conhecimentos e habilidades adquiridos no país de origem podem se transformar em vantagens ou desafios, dependendo da capacidade de traduzir e adaptar esses ativos ao novo contexto. Além disso, autores como Berry (1997) e Gordon (1964) enfatizam que a adaptação cultural é central para a integração, com estratégias como integração ou assimilação afetando diretamente a atuação empresarial. Empreendedores brasileiros, por exemplo, utilizam elementos culturais como simpatia, música ou gastronomia como diferenciais competitivos, transformando sua "estranheza" em um ativo simbólico (Falcão; Silva-Rêgo; Cruz, 2024).

O *framework* da *mixed embeddedness* revela, assim, que o sucesso de empreendedores imigrantes depende da articulação entre capacidades individuais, redes sociais eficazes e estruturas institucionais receptivas. Uma estratégia viável no nível micro pode ser limitada por barreiras regulatórias no nível macro ou pela ausência de redes de apoio no nível meso. No contexto brasileiro, estudos como os de Cruz, Falcão e Barreto (2018) mostram que esses empreendedores enfrentam desafios únicos relacionados à adaptação cultural, preconceito e necessidade de alinhar seus produtos às demandas locais. A adaptação cultural, segundo Collins (2003), exige a aquisição de novos códigos e a negociação entre identidades, afetando não apenas a interação social, mas também a forma de conduzir negócios em mercados culturalmente distintos.

Por fim, o modelo também oferece importantes contribuições para a formulação de políticas públicas. Ao destacar que os empreendedores migrantes não são meramente portadores de traços culturais, mas agentes inseridos em múltiplas dimensões sociais e institucionais, o *framework* da *mixed embeddedness* permite orientar políticas que conciliem o fortalecimento de redes sociais com a redução de barreiras institucionais. Seu enfoque multiescalar contribui, ainda, para explicar por que determinados grupos étnicos tendem a se concentrar em setores ou territórios específicos, evidenciando que as oportunidades empreendedoras não são universais, mas resultam das interações entre indivíduos, redes sociais e estruturas institucionais.

O framework de 'desvantagens institucionais, relacionais e simbólicas' dos imigrantes

Embora o empreendedorismo imigrante seja frequentemente interpretado como expressão de agência individual, é fundamental reconhecer que ele ocorre sob um conjunto de restrições que limitam as possibilidades de inserção plena no país de destino. Tais limitações, muitas vezes invisíveis à primeira vista, configuram desvantagens estruturais e simbólicas que interferem diretamente na forma como os imigrantes constroem suas redes, acessam recursos e se posicionam nos mercados locais.

A literatura internacional tem descrito essas restrições sob o conceito de *liability of foreignness* (Zaheer, 1995), ou seja, as desvantagens associadas ao fato de o empreendedor ser estrangeiro. Essas desvantagens não se restringem ao idioma ou às diferenças culturais visíveis, mas se estendem à falta de legitimidade, ao desconhecimento de normas tácitas e à dificuldade de ser percebido como parte do ambiente de negócios local. Em contextos regulatórios e institucionais exigentes, como os Estados Unidos, essas barreiras se tornam mais nítidas, exigindo do imigrante não apenas adaptação cultural, mas também aprendizado institucional contínuo.

Johanson e Vahlne (2015) propõem uma extensão desse conceito ao introduzirem a noção de *liability of outsidership*, que se refere à exclusão das redes relevantes no ambiente de negócios. Estar fora dos círculos formais e informais que distribuem informação, confiança

e oportunidades é uma forma de desvantagem que afeta tanto a consolidação quanto a expansão do empreendimento. Essa exclusão, ainda que não intencional, impõe aos empreendedores imigrantes um trabalho relacional constante para "entrar" nas redes certas, seja com fornecedores, clientes ou autoridades locais.

A esse quadro se somam as barreiras produzidas pela distância institucional, entendida como a diferença entre os sistemas regulatórios, normas legais e padrões operacionais do país de origem e do país de acolhimento (Kostova, 1999). Tais distâncias exigem uma curva de aprendizagem significativa, especialmente quando o empreendedor precisa lidar com burocracias desconhecidas, exigências sanitárias ou práticas contábeis distintas das que conhecia em seu país de origem. Mesmo quando as instituições do país receptor são mais previsíveis, como ocorre nos EUA, essa previsibilidade não elimina a complexidade, ela apenas muda sua natureza, exigindo uma capacidade específica de decodificação e alinhamento.

Além das barreiras institucionais, há também aquelas ligadas à distância psíquica (Hymer, 1976; Hofstede, 2001), isto é, às diferenças percebidas em valores, comportamentos, expectativas e formas de comunicação entre os contextos de origem e de destino. Essa distância nem sempre é explicitada, mas está presente em códigos sociais, estilos de negociação, percepção de risco e até na noção de confiança interpessoal. Em muitos casos, o empreendedor brasileiro, por exemplo, precisa ajustar sua linguagem, suas práticas de atendimento e até mesmo sua estética de marca para dialogar com um público que opera sob referências distintas.

Compreender essas diversas formas de desvantagem (institucionais, relacionais e simbólicas) permite ampliar a análise do empreendedorismo imigrante para além das características individuais. As dificuldades enfrentadas não são apenas fruto da inexperiência ou da falta de planejamento, mas também resultado de um processo de inserção em campos sociais nos quais o imigrante ocupa, ao menos inicialmente, uma posição periférica. Reconhecer esse deslocamento estrutural é essencial para entender as estratégias de adaptação, os caminhos de legitimação e as escolhas de nicho que marcam a trajetória desses empreendedores.

Migração brasileira, redes e estratégias de adaptação

A migração brasileira para os Estados Unidos se estrutura em ondas distintas, marcadas por informalidade, ausência de políticas de apoio e forte protagonismo das redes sociais. Conforme apontam e Martes (2001) e Fusco (2002), esse fluxo ganhou força a partir dos anos 1980, com a crescente percepção de que o país não oferecia condições estáveis de mobilidade social, especialmente para jovens da classe média frustrados com a instabilidade econômica e a precariedade das oportunidades. Inseridos inicialmente em atividades informais e pouco qualificadas, muitos brasileiros mobilizaram redes de parentesco, amizade e conterrâneos para

garantir hospedagem, acesso ao trabalho e, em muitos casos, iniciar pequenos empreendimentos. Essas redes operam como mecanismos de compensação frente às desvantagens institucionais, simbólicas e econômicas, particularmente entre migrantes indocumentados.

Sales (2005) e Cruz, Falcão e Barreto (2018) destacam que as redes sociais brasileiras nos EUA funcionam não apenas como estruturas de apoio, mas como territórios simbólicos de reconstrução identitária e econômica. A afinidade cultural e linguística oferece um espaço inicial de reconhecimento, onde práticas empreendedoras podem ser testadas e refinadas. Muitas vezes, esse ambiente de confiança substitui formalidades institucionais e cria condições mínimas para a constituição de negócios voltados tanto para o público brasileiro quanto, gradualmente, para mercados mais amplos.

Esse processo de inserção passa por estratégias adaptativas variadas. Como observa Berry (1997), a integração cultural (entendida como adoção seletiva de elementos do país anfitrião sem o abandono da cultura de origem) tende a ser a via predominante entre empreendedores imigrantes. No caso brasileiro, muitos mantêm práticas de atendimento, estéticas e repertórios relacionais tipicamente nacionais como diferenciais competitivos, enquanto ajustam a comunicação, a postura profissional e a linguagem ao público local. Trata-se de uma forma pragmática de se posicionar em contextos multiculturais, ao mesmo tempo em que se preserva uma base identitária.

As redes sociais, nesse processo, atuam como capital mobilizado (Bourdieu, 1986). No início, os laços coétnicos oferecem suporte emocional, prático e simbólico. Gold e Light (2000) descrevem esses espaços como economias étnicas, onde a circulação de reputações, produtos e serviços ocorre em um ambiente de confiança comunitária. No entanto, essas redes também impõem limites: Casado, Cruz e Falcão (2021) alertam para o caráter condicional da solidariedade coétnica, muitas vezes baseada em relações assimétricas e obrigações implícitas.

À medida que o negócio amadurece, torna-se necessário diversificar os vínculos. A ampliação de laços, especialmente os chamados laços fracos (Rocha, 2023), favorece o acesso a informações estratégicas, parceiros institucionais e novos clientes. Isso permite ao empreendedor sair do enclave étnico sem romper com sua base original, o que se articula à superação da *liability of outsidership* (Johanson; Vahlne, 2015): a exclusão das redes que controlam os fluxos de capital, informação e legitimidade no mercado local.

Além das redes presenciais, as redes digitais oferecem novos espaços de atuação. Plataformas como *Instagram, LinkedIn* e *WhatsApp* permitem visibilidade, interação com públicos diversos e construção de reputação, especialmente importante para aqueles sem diplomas reconhecidos ou validação formal. Como demonstram Dabić *et al*. (2020), esse uso estratégico das mídias sociais é comum entre empreendedores imigrantes mais jovens, funcionando como forma de compensação simbólica e logística.

METODOLOGIA

Coleta de dados

Esta é uma pesquisa qualitativa exploratória (Corbin; Strauss, 2008), estruturada como um estudo de casos múltiplos (Yin, 2017). Foram analisados seis casos de empresários imigrantes brasileiros estabelecidos na Região Metropolitana de Washington, D.C. (EUA), escolhidos a partir de um universo de 405 entrevistas realizadas entre 2012 e 2024 em 19 países.

A seleção dos casos seguiu uma estratégia intencional (*purposive sampling*) (Campbell, *et al.*, 2020), orientada por dois critérios principais. O primeiro foi geográfico, privilegiando empreendedores situados na capital norte-americana e seu entorno imediato. Esse recorte foi adotado porque a literatura sobre a imigração brasileira nos EUA concentra-se, historicamente, em polos como Flórida, Nova Jersey e Massachusetts (Fusco, 2002, 2005; Martes, 2001; Sales, 2005; Cruz, Falcão & Barreto, 2018), havendo relativa lacuna quanto a contextos institucionais alternativos. Washington, D.C., em contraste, apresenta especificidades relevantes: a forte presença de organismos multilaterais, agências federais e uma diversidade cultural peculiar, ainda pouco explorada em pesquisas anteriores. O segundo critério foi de riqueza empírica e relevância analítica. Entre os empreendedores identificados, selecionaram-se aqueles que apresentavam diversidade em termos de setores de atuação e trajetórias migratórias, de modo a captar distintas formas de inserção socioeconômica e de aproveitamento das oportunidades locais. Essa variação permitiu ampliar a comparabilidade entre os casos, respeitando a lógica de maximização do aprendizado característico do estudo de casos múltiplos (Yin, 2017).

A coleta de dados ocorreu presencialmente em julho de 2024, por meio de entrevistas semiestruturadas. O roteiro incluiu questões relativas a: (i) trajetória migratória individual; (ii) criação e gestão do negócio; (iii) estruturas de oportunidades encontradas; (iv) papel das redes sociais e mecanismos comunitários; (v) aspectos financeiros; (vi) suporte administrativo e jurídico; (vii) parcerias e fornecedores locais; e (viii) desafios logísticos e operacionais. Optou-se por não incluir perguntas sobre porte e faturamento das empresas, por se tratar de informações frequentemente percebidas como sensíveis, associadas a potenciais vulnerabilidades (como o uso de mão de obra indocumentada ou a exposição pública do volume de faturamento).

As entrevistas tiveram duração média de 75 minutos, foram integralmente gravadas e transcritas, resultando em cerca de 450 minutos de material bruto (aproximadamente 36 páginas). A triangulação foi realizada por meio de notas de campo e observação participante, reforçando a validade e a confiabilidade dos achados.

CC BY NC SA

Análise dos dados

A análise das entrevistas semi-estrtruturadas seguiu a metodologia de análise temática de Gioia, Corley e Hamilton (2013), empregando uma abordagem indutiva sistemática para o desenvolvimento das categorias que emergiram dos depoimentos. Portanto, a análise temática e codificação foi realizada em quatro etapas: (i) análise de primeira ordem, incluindo a busca de termos centrados no informante; (ii) análise de segunda ordem, buscando-se semelhanças e diferenças e visando reduzir as categorias específicas; (iii) estabelecimento de rótulos ou descritores frasais, agregando dimensões; e (iv) construção de um diagrama de estrutura de dados.

Recorreu-se ao software de inteligência artificial *ChatGPT* para a realização da pré-análise das entrevistas e identificação das categorias de primeira e segunda ordem (Gioia; Corley; Hamilton, 2013). Antes de incorporar as entrevistas ao programa, artigos científicos relativos ao arcabouço teórico, composto por duas teorias/frameworks relativas ao *mixed embeddedness* (Kloosterman; Rath, 2001), e aos elementos do Modelo de Uppsala (Johanson; Vahlne, 2015) foram incorporados no *ChatGPT*. Assim, o uso da inteligência artificial foi estruturado em duas etapas principais: (i) pré-processamento dos dados, no qual o software identificou padrões linguísticos, temas recorrentes e agrupamentos semânticos; e (ii) validação das categorias identificadas, realizada manualmente pelos pesquisadores.

Diversos estudos recentes destacam os prós e contras da utilização da inteligência artificial nas pesquisas científicas (Dergaa *et al.*, 2023; Silva; De Paula, 2024) e dentre as principais alegações a favor de seu uso está a agilidade da análise. Neste sentido, as entrevistas foram anexadas ao software Chat GPT, junto com o texto de Gioia, Corley e Hamilton (2013). Foi solicitado então que o programa identificasse os quatro itens do protocolo de análise descritos anteriormente, gerando a tabela 1, relativa à análise qualitativa das entrevistas.

A escolha dos termos e dimensões seguiu um processo iterativo, onde os dados foram constantemente revisados e comparados. Cada termo de 1ª ordem foi vinculado a uma ou mais entrevistas, com citações exemplares extraídas diretamente para ilustrar sua origem. Além disso, uma coluna de frequência foi incluída, indicando em quantas das seis entrevistas cada termo foi identificado, refletindo sua relevância e recorrência. Os temas de 2ª ordem e as dimensões agregadas foram elaborados com base na literatura prévia sobre empreendedorismo de imigrantes e adaptação cultural, além do entendimento teórico desenvolvido pelo pesquisador. As dimensões finais dialogam com conceitos-chave da área, como integração cultural, redes de suporte e reconhecimento profissional (Gioia; Corley; Hamilton, 2013). Esse processo misto (integrando ferramentas tecnológicas e validação humana) visou fortalecer a credibilidade dos dados analisados, assegurando que o uso de IA complementasse, em vez de substituir, a interpretação qualitativa fundamentada nos princípios da análise de conteúdo (Silva; De Paula, 2024).

Para aprofundar os temas emergentes, os autores voltaram-se para as entrevistas em busca de citações que sustentassem as escolhas feitas pelo programa. Por fim, os autores realizaram os cruzamentos teóricos e a análise a partir das teorias propostas. Em seguida, os artigos científicos foram organizados no referencial teórico a partir das categorias de segunda ordem.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS CASOS

Trajetórias e negócios: panorama dos casos analisados

A amostra deste estudo contempla seis empreendedores brasileiros que atuam na região de Washington, D.C., representando distintos setores e contextos de inserção. A seguir, apresentam-se suas trajetórias pessoais articuladas às características organizacionais de seus respectivos negócios, compondo uma análise que conjuga os níveis micro e meso da realidade migratória.

A entrevistada 1 tem 44 anos e é natural de Campina Grande, na Paraíba. Com formação em Direito no Brasil, atuou como funcionária pública do Banco do Brasil antes de decidir migrar para os Estados Unidos. O objetivo inicial era permanecer por apenas um ano como *au pair*, buscando o domínio do inglês por imersão. No entanto, a experiência despertou novas possibilidades: cursou dois mestrados nos EUA, um em Comércio Exterior e outro em Sustentabilidade Corporativa, e, após obter residência permanente, licenciou-se como advogada nos estados de Maryland e no Distrito de Columbia. Sua vivência em instituições norte-americanas e sua atuação prévia no setor ambiental de uma empresa de engenharia consolidaram uma base de conhecimento técnico e redes de contato que favoreceram a criação de dois empreendimentos próprios. O primeiro é um escritório jurídico especializado em imigração corporativa, voltado sobretudo a clientes brasileiros que buscam compreender o sistema legal dos EUA. O segundo é uma consultoria ambiental certificada como *Minority Business Enterprise*, que atua em licitações públicas em parceria com grandes firmas de engenharia. Ambas as empresas estão formalizadas, com presença digital segmentada por idioma e perfil de público, e contam com estrutura estável baseada em redes de colaboração e parcerias. Embora os valores de faturamento não tenham sido divulgados, a entrevistada menciona crescimento contínuo e reconhecimento profissional. Apesar da trajetória ascendente, relatou episódios de preconceito por ser nordestina e mulher, sobretudo dentro da própria comunidade brasileira, e critica a reprodução de práticas culturais nocivas, como o "jeitinho" e a informalidade, no ambiente empresarial. Seu percurso revela uma combinação rara de qualificação técnica, resiliência pessoal e capacidade de articulação em diferentes campos profissionais.

A trajetória da entrevistada 2 evidencia uma migração motivada por insatisfação profissional e busca por melhores condições de vida. Aos 31 anos, solteira e natural de Salvador, chegou aos Estados Unidos impulsionada pelo desejo de estabilidade financeira e pela percepção das limitações do mercado brasileiro para jovens empreendedores. No Brasil, teve experiências pontuais com vendas informais e alimentação artesanal, mas sem formalizar um empreendimento de longo prazo. Após se estabelecer em Washington, enfrentou desafios relacionados à adaptação às normas sanitárias e ao desconhecimento do funcionamento do mercado local. Ainda assim, identificou uma demanda por produtos brasileiros autênticos e fundou uma padaria artesanal especializada em pães de queijo, bolos regionais e doces típicos. O negócio, que opera há aproximadamente dois anos, funciona em uma cozinha compartilhada (*shared kitchen*), conta com dois funcionários fixos e atende tanto o público brasileiro quanto americanos interessados em experiências gastronômicas étnicas. A empreendedora atua diretamente na produção e na gestão do negócio, conciliando múltiplas funções com estratégias simples de divulgação baseadas em redes sociais e participação em feiras locais. O faturamento não foi especificado, mas o crescimento do negócio permitiu a expansão da clientela e o início de fornecimento para cafeterias da região. Sua trajetória ilustra como a motivação empreendedora, mesmo sem histórico empresarial consolidado no país de origem, pode se traduzir em iniciativas bem-sucedidas quando aliada à observação de nichos de mercado e à disposição para aprender e se adaptar ao novo contexto institucional.

A entrevistada 3, de 45 anos, nasceu em Juranda, interior do Paraná, e possui formação em Publicidade e Propaganda, além de registro profissional como jornalista, atuando por mais de uma década em rádios e emissoras de televisão ligadas a grupos religiosos e comerciais. No Brasil, teve uma breve experiência como vendedora autônoma de cosméticos de salão, o que lhe proporcionou um primeiro contato com práticas de prospecção de clientes e vendas diretas, ainda que não tenha se consolidado como empreendedora formal. Migrou para os Estados Unidos em 2017, motivada por dificuldades pessoais, instabilidade financeira e o desejo de aprender inglês. Inicialmente, trabalhou na limpeza residencial para uma empresa brasileira, depois passou a atuar de forma autônoma, organizando sua própria carteira de clientes, composta majoritariamente por norte-americanos, e conciliando a rotina de trabalho com estudos em cursos de inglês e, mais recentemente, em um MBA em Administração de Negócios. O negócio de limpeza, que começou de maneira informal, foi sendo estruturado com base em indicações, técnicas aprendidas em treinamentos e adaptação às exigências locais. Atualmente, ela gerencia sozinha uma pequena carteira de clientes fixos, realizando serviços personalizados em domicílio e planejando expandir para o segmento de limpeza comercial por meio de uma parceria com uma amiga empresária da área. Apesar dos desafios com a concorrência e a instabilidade de demanda, especialmente no setor residencial, a entrevistada demonstra visão estratégica e interesse em construir uma operação mais robusta e estável. Sua trajetória reflete os dilemas típicos da transição entre o trabalho por necessidade e o empreendedorismo por

oportunidade, permeada por momentos de insegurança, tentativas de diversificação e desejo de alinhamento entre trabalho, saúde e propósito pessoal.

Com uma trajetória marcada por reinvenções, a entrevistada 4 migrou para os Estados Unidos aos 19 anos, vinda do Rio de Janeiro, acompanhando os pais e os irmãos. Na época, cursava Fonoaudiologia no Brasil, mas não chegou a concluir a graduação. Ao chegar nos EUA, enfrentou dificuldades com o idioma e foi rejeitada por uma faculdade local justamente por seu sotaque, o que a impediu de seguir na área. A partir disso, iniciou uma trajetória multifacetada: trabalhou em concessionária de veículos, depois em uma academia de jiu-jitsu, até assumir a gestão da empresa de instalações elétricas fundada por seu pai. Durante cerca de vinte anos, liderou essa empreiteira familiar, atuando em redes predominantemente compostas por clientes americanos. O conhecimento acumulado sobre reformas e o contato com investidores a levaram a se licenciar como corretora de imóveis em 2021. Desde então, atua no mercado imobiliário da região de Washington, com foco em compradores estrangeiros, militares recém-transferidos e, mais recentemente, clientes brasileiros. Seu negócio é formalizado e opera de forma independente, embora faça parte de uma equipe de três corretores em uma empresa local. Apesar de não ter funcionários próprios, conta com uma rede de prestadores de serviço (avaliadores, cartórios, instituições financeiras) que permite atender com agilidade às demandas dos clientes. O marketing se dá tanto por indicação quanto por presença física em comércios frequentados por brasileiros. O faturamento não foi detalhado, mas o crescimento da rede de contatos e a satisfação dos primeiros clientes, que seguem indicando novos, sugerem boa perspectiva de consolidação. A entrevistada aposta na sua habilidade de transitar entre as culturas brasileira e americana como seu principal diferencial competitivo, sabendo lidar com códigos, expectativas e estilos de negociação distintos.

A história do entrevistado 5 é uma sucessão de reinvenções. Nascido em São Paulo e com escolaridade até o ensino médio, migrou aos 24 anos com apenas mil dólares no bolso, sem conhecer ninguém e motivado pela curiosidade e pelo desejo de ascensão. No Brasil, havia atuado como instrutor de judô e jiu-jitsu, em academias frequentadas por alunos de alto poder aquisitivo, mas não havia formalizado um empreendimento próprio. Já nos Estados Unidos, passou pelos mais diversos ofícios, entregador de jornais, motorista de caminhão, garçom, concierge de hotel, até abrir sua primeira academia de jiu-jitsu em 1994, em uma garagem alugada, aproveitando a explosão do UFC na televisão. A academia, que começou com quatro alunos conquistados por panfletagem, cresceu até tornar-se referência na região de Washington, chegando a reunir mais de cem estudantes e gerar novas unidades afiliadas, sob um modelo de franquia interna. Ao longo do tempo, expandiu suas atividades também para o ramo da construção civil, fundando uma construtora que chegou a contar com mais de 120 funcionários e firmar contratos com grandes redes como a Home Depot. Posteriormente, ingressou no mercado de mármore e granito, tornando-se sócio de uma operação de importação/exportação entre Brasil e EUA. Embora tenha alcançado o sucesso financeiro, a crise de 2008 provocou sua falência e o levou a recomeçar do zero, primeiro no Brasil e depois novamente nos EUA. Hoje, aos

60 anos, com parte da rede de academias ainda em funcionamento (embora com participação reduzida na sociedade), voltou a estruturar uma construtora com base mais estável e cautelosa. Seu aprendizado vem tanto dos êxitos quanto das quebras: valoriza o comprometimento ético, a excelência no serviço e a honestidade nas relações, ao mesmo tempo em que lamenta experiências de traição dentro da comunidade brasileira. Seu percurso demonstra como a trajetória do empreendedor imigrante pode oscilar entre picos de expansão e momentos de ruína, exigindo resiliência, humildade e constante capacidade de adaptação.

O entrevistado 6 tem 58 anos, nasceu no Rio de Janeiro e acumulou uma trajetória profissional extensa antes de migrar. No Brasil, foi professor de jiu-jitsu por quase três décadas, dono de uma academia própria e, paralelamente, atuou como policial civil. Essa combinação de experiência esportiva e institucional moldou não apenas seu perfil disciplinado, mas também sua postura pragmática diante dos riscos e da insegurança que vivia cotidianamente. A decisão de migrar foi motivada por preocupações com o futuro dos filhos e pela busca por uma vida mais segura. Já conhecendo os Estados Unidos por viagens anteriores e com o inglês fluente desde a juventude, chegou ao país em 2017 com o plano claro de empreender. Em menos de três meses, fundou sua primeira academia de jiu-jitsu e, poucos anos depois, já operava duas unidades, com planos de expansão para quatro. As academias são formalizadas, estrategicamente localizadas e operam com estrutura híbrida: o próprio empreendedor ministra a maior parte das aulas, mas conta com o apoio dos filhos, de faixas-preta brasileiros e de instrutores americanos treinados por ele. O negócio mantém cerca de 400 alunos ativos, dos quais a maioria é norte-americana, atraída pela reputação técnica do entrevistado, que ostenta o raro título de faixa coral, reconhecido mundialmente. Seu modelo de gestão é centrado no envolvimento direto com os alunos, forte apelo à disciplina e ênfase no jiu-jitsu tradicional, com baixa adesão a modalidades como MMA *(Mixed Martial Arts*) ou NO-GI (forma específica de Jiu-Jitsu). As mensalidades são ajustadas ao perfil socioeconômico de cada local, visando escala em regiões com menor poder aquisitivo. A divulgação ocorre por redes informais, boca a boca e prestígio acumulado por décadas de dedicação à arte marcial. O entrevistado se envolve diretamente com a administração, contabilidade e assessoria jurídica, apoiando-se em uma rede construída com base em vínculos de confiança com alunos e prestadores de serviços locais. Sua trajetória combina preparo técnico, posicionamento estratégico e visão de longo prazo, e revela como o capital simbólico do jiu-jitsu brasileiro pode ser mobilizado com sucesso em ecossistemas empreendedores globais.

Avaliação das entrevistas

A tabela 1 foi construída a partir da análise qualitativa de seis entrevistas realizadas com imigrantes empreendedores. Seguindo o protocolo de Gioia, Corley e Hamilton (2013), o objetivo foi sistematizar os dados em diferentes níveis de abstração, garantindo rigor analítico e clareza na relação entre os relatos dos entrevistados e as categorias analíticas desenvolvidas.

Tabela 1: Análise qualitativa das entrevistas

Termos de 1ª Ordem (Informante -Cêntricos)	Temas de 2ª Ordem (Pesquisador -Cêntricos)	Dimensões Agregadas	Exemplos de Citações nas Entrevistas
Quero criar um futuro melhor para meus filhos	Motivação familiar	Qualidade de vida e futuro	E1: 'Eu queria que meus filhos tivessem um futuro melhor, longe da violência do Brasil.'; E3: 'Minha prioridade sempre foi proporcionar estabilidade para minha família.'
A violência no Brasil é um problema constante			E2: 'A violência no Brasil me preocupava muito. Aqui, sinto que minha família está segura.'; E4: 'Não queria que meus filhos crescessem nesse ambiente de insegurança.'
Proporcionar uma vida mais segura para minha família			E3: 'Minha prioridade sempre foi proporcionar estabilidade para minha família.'; E5: 'Mudar para cá foi essencial para garantir segurança aos meus filhos.'
A educação dos filhos foi uma prioridade na mudança			E6: 'Busquei um lugar onde a educação fosse acessível e de qualidade para meus filhos.'; E1: 'A educação aqui é mais organizada, e isso ajuda muito.'
A rede de contatos foi essencial para começar	Importância das redes sociais	Recursos e estratégias	E4: 'Sem a ajuda de pessoas que conheci aqui, teria sido muito mais complicado começar.'; E6: 'As conexões que fiz antes de iniciar o negócio foram essenciais para entender o mercado.'
Conheci pessoas chave antes de iniciar o negócio			E3: 'Minha rede de contatos foi o que me deu o suporte necessário no início.'; E5: 'Conheci pessoas chave antes de iniciar o negócio.'
Sem apoio local, teria sido muito mais difícil			E2: 'Minhas conexões foram essenciais para navegar pelas dificuldades iniciais.'; E4: 'Minha rede facilitou muito as coisas no início.'

continua

Termos de 1ª Ordem (Informante -Cêntricos)	Temas de 2ª Ordem (Pesquisador -Cêntricos)	Dimensões Agregadas	Exemplos de Citações nas Entrevistas
O processo para abrir uma empresa foi direto e rápido	Influência da burocracia e aspectos institucionais	Estruturas facilitadoras	E1: 'Achei incrível como abrir uma empresa aqui foi algo tão rápido e direto.'; E3: 'As regras aqui são claras, e isso facilita muito para quem quer empreender.'
Aqui, as regras são claras e bem definidas			E2: 'No Brasil, sempre me sentia perdido com tanta burocracia e processos confusos.'; E4: 'A burocracia no Brasil era desanimadora.'
A burocracia no Brasil era um dos principais desafios			E5: 'As regras aqui são claras e bem definidas.'; E6: 'Aqui é muito mais prático para quem quer empreender.'
Aprender o idioma foi um grande obstáculo	Adaptação cultural	Integração cultural	E1: 'Aprender o idioma foi um dos maiores desafios que enfrentei no começo.'; E3: 'Demorou um pouco, mas aos poucos me acostumei com as diferenças culturais.'
Os costumes locais exigem um período de ajuste			E4: 'Fiz questão de participar de cursos para entender melhor os costumes locais.'; E6: 'Os costumes locais exigem um período de ajuste.'
Fiz cursos para me adaptar melhor ao mercado americano			E5: 'O idioma foi algo que precisei aprender rapidamente.'; E2: 'Os cursos foram muito úteis para entender o mercado local.'
Minha experiência foi mais valorizada aqui	Reconhecimento profissional	Reconhecimento econômico	E3: 'Aqui, sinto que minha experiência é realmente valorizada pelo mercado.'; E5: 'Minha formação foi bem recebida aqui, ao contrário do Brasil.'
No Brasil, o mercado subestimava minha formação			E4: 'No Brasil, sempre subestimaram minha formação. Aqui, é o oposto.'; E6: 'Os especialistas aqui têm um reconhecimento muito maior, inclusive financeiro.'
Aqui, especialistas são bem remunerados			E1: 'Minha experiência foi muito mais aproveitada aqui.'; E3: 'Finalmente senti que sou valorizado pelo que sei fazer.'

Fonte: elaborado pelos autores, baseado em Gioia, Corley e Hamilton (2013)

A estrutura da tabela reflete o processo de transformação dos dados brutos em conceitos teóricos por meio de três níveis:

1. Termos de 1ª Ordem (Informante-Cêntricos): diretamente extraídos das falas dos entrevistados. Esses termos mantêm a linguagem utilizada pelos informantes, preservando suas percepções, experiências e contextos. Essa etapa inicial priorizou a fidelidade às vozes dos participantes, sem interferência de interpretações do pesquisador.
2. Temas de 2ª Ordem (Pesquisador-Cêntricos): a partir dos termos de 1ª ordem, análises e agrupamentos geraram temas interpretativos mais amplos. Essa categorização reflete a análise do pesquisador, que identifica padrões e relações entre os dados iniciais. Por exemplo, termos relacionados à busca de segurança e estabilidade para a família foram agrupados sob o tema "Motivação familiar".
3. Dimensões Agregadas: os temas de 2ª ordem foram sintetizados em dimensões teóricas amplas que capturam conceitos mais abstratos e abrangentes, conectando os dados empíricos às discussões teóricas do campo. No exemplo anterior, "Motivação familiar" foi inserido na dimensão "Qualidade de vida e futuro".

As subseções a seguir exploram como os relatos refletem questões relacionadas à sua motivação familiar, redes sociais, burocracia, adaptação cultural e reconhecimento profissional, permitindo uma compreensão mais ampla das experiências empreendedoras dos imigrantes brasileiros na região de Washington, D.C.

Motivação familiar, qualidade de vida e futuro

A análise das entrevistas revela que a motivação familiar, assim como a busca por qualidade de vida e futuro são temas centrais que impulsionam as decisões de migração e empreendedorismo entre os entrevistados. Essas escolhas não são apenas estratégias individuais de ascensão, mas parte de projetos familiares voltados à segurança, estabilidade e melhores condições para as próximas gerações, um padrão já amplamente identificado na literatura sobre mobilidade internacional (Dabić *et al.*, 2020; Berry, 1997).

Ao relatar que a principal razão para a migração foi garantir segurança e oportunidades educacionais de qualidade para seus filhos, especialmente diante do cenário de instabilidade e violência percebidas no Brasil, a entrevistada destaca,

> Não queria que meus filhos crescessem em um lugar onde a violência e a falta de oportunidades fossem o normal (Entrevistada 1).

Essa preocupação reflete o argumento de Nolasco (2016), que enfatiza como as famílias frequentemente associam a migração à possibilidade de mobilidade social e acesso a serviços essenciais em países receptores. Esse desejo de romper com contextos de insegurança e limitação de horizontes no Brasil encontra eco nos relatos de outros entrevistados,

> Minha prioridade foi encontrar um lugar onde minha família pudesse viver sem medo e com acesso a oportunidades melhores (Entrevistado 5).

De maneira similar, um dos entrevistados ressaltou que a decisão de migrar para os Estados Unidos foi motivada pela educação dos filhos e pela segurança oferecida pelo novo ambiente, afirmando que buscou:

> um lugar onde a educação fosse acessível e de qualidade para meus filhos (Entrevistado 6).

Os três casos reforçam o argumento de Gordon (1964) sobre a importância da assimilação estrutural, que envolve a inserção em redes educacionais, residenciais e institucionais mais robustas. Além disso, eles se conectam com as discussões de Cruz, Falcão e Barreto (2018), que destacam como a migração não é apenas uma busca individual por melhores condições, mas também um projeto familiar que visa garantir uma trajetória ascendente para as próximas gerações. Essa lógica de investimento intergeracional reforça o papel da migração como estratégia de reprodução social planejada, como também apontado por Berry (1997) e Collins (2003), ao abordar a adaptação cultural como um processo familiar e estratégico.

Quando os entrevistados 5 e 6 mencionaram que o ambiente norte-americano proporcionou uma sensação de previsibilidade e organização, características que eles associaram diretamente à qualidade de vida, refletem também a importância do contexto estrutural na formação de percepções positivas sobre a migração, um tema explorado por Casado, Falcão e Cruz (2021) ao analisar a integração de empreendedores brasileiros em economias desenvolvidas.

Já a outra entrevistada, embora sem filhos, alega que a busca por estabilidade financeira e segurança foram os elementos centrais para sua decisão, afirmando:

> Eu precisava de um lugar onde pudesse trabalhar e crescer sem ter que lidar com tanta instabilidade (Entrevistada 2).

Esse relato evidencia que o impulso por qualidade de vida não está restrito à presença de filhos, mas abrange a necessidade de construir uma trajetória menos vulnerável, conectando-se à noção de '*embeddedness*' normativa proposta por Kloosterman e Rath (2001), em que as instituições locais se tornam vetores de estabilidade percebida. Além disso, um depoimento reforça o papel central da educação:

> A educação sempre foi a nossa prioridade. Sabíamos que aqui eles teriam acesso a algo que no Brasil seria quase impossível (Entrevistada 3).

Essa ênfase demonstra como a migração é percebida como alternativa concreta para reconfigurar horizontes familiares, especialmente diante da fragilidade das políticas públicas no país de origem, como discutido por Jacobo (2023).

Por fim, mesmo no caso da Entrevistada 4, que não tem filhos, a escolha por Washington foi guiada por critérios similares: segurança, ambiente profissional mais estável e possibilidade de reinvenção pessoal. Sua fala ecoa a ideia de que o projeto migratório é ancorado tanto em fatores estruturais quanto subjetivos, e que mesmo trajetórias individuais estão inseridas em redes afetivas e expectativas culturais mais amplas (Casado; Falcão; Cruz, 2021).

As entrevistas mostram que, no nível micro, as decisões de migração e empreendedorismo estão profundamente ancoradas em motivações familiares e na aspiração por uma vida mais segura e previsível. Mais do que escolhas econômicas racionais, os relatos indicam que esses deslocamentos envolvem projetos pessoais e afetivos estruturados, nos quais o empreendedorismo aparece como meio de viabilizar permanência, autonomia e valorização da trajetória construída no país de acolhimento. Assim, a motivação individual articula-se com expectativas coletivas, operando como um eixo central da agência migratória.

Importância das redes sociais, recursos e estratégias

As redes sociais desempenham um papel multifacetado na trajetória de empreendedores imigrantes, operando como mediadoras entre os recursos pessoais disponíveis e os desafios impostos por contextos institucionais e culturais distintos. Em linha com o modelo de *mixed embeddedness* (Kloosterman; Rath, 2001), essas redes configuram o nível meso da análise, permitindo acesso a informações, serviços e mercados que, de outra forma, estariam fora do alcance de recém-chegados. Trata-se, portanto, de redes que não apenas conectam pessoas, mas que mobilizam capital social (Bourdieu, 1986), funcionando como dispositivos de inserção e expansão econômica.

No início da trajetória empreendedora, as redes coétnicas emergem como um suporte essencial. Essas conexões, geralmente baseadas em afinidades culturais e linguísticas, oferecem recursos valiosos como informações de mercado e apoio emocional. Gold e Light (2000) destacam que essas redes proporcionam um ambiente de solidariedade, onde a troca de informações e recursos facilita a adaptação inicial, conforme evidencia a fala:

> se não fosse pela ajuda das pessoas que conheci aqui, eu não teria conseguido nem começar o negócio (Entrevistada 1).

O suporte inicial parece crucial para que ela entendesse o funcionamento do mercado local e superasse barreiras de entrada, a entrevistada 2 enfatizou nominalmente o papel da comunidade brasileira, reforçando como as redes coétnicas ajudam a reduzir incertezas e fornecem uma base para o crescimento inicial dos negócios:

> o boca-a-boca dentro da comunidade brasileira foi o que me ajudou a ganhar confiança e expandir para outros públicos. (Entrevistada 2).

À medida que os empreendedores avançam, cresce a necessidade de diversificar as conexões além do círculo étnico. Essa transição é bem ilustrada pela fala:

> eu sabia que precisava me conectar com pessoas de diferentes culturas para realmente crescer (Entrevistada 3).

A expansão de laços, especialmente os laços fracos (Rocha, 2023), viabiliza acesso a novas informações, recursos institucionais e mercados. Em termos teóricos, trata-se da tentativa de superar a *liability of outsidership*, como proposto por Johanson e Vahlne (2015), ou seja, a dificuldade de inserção em redes comerciais e institucionais que operam fora do enclave étnico. Isso significa que suas conexões multiculturais foram fundamentais para a expansão de seu negócio para públicos diversos? Talvez, pois o Entrevistado 6 compartilhou uma experiência semelhante, afirmando que:

> participar de eventos locais me ajudou a entender as demandas do mercado e a criar conexões valiosas com outros profissionais.

Com o avanço da tecnologia, as redes digitais também desempenham um papel crescente na estratégia dos empreendedores imigrantes. Plataformas como *LinkedIn* e *Instagram* oferecem oportunidades para se alcançar novos mercados e construir visibilidade para os negócios, como afirma o entrevistado:

> usar redes sociais foi essencial para atingir públicos que eu jamais alcançaria presencialmente, especialmente no mercado local (Entrevistado 5).

Segundo Dabić *et al*. (2020), o uso estratégico de plataformas digitais se consolida como tendência entre empreendedores imigrantes, funcionando como compensação ao déficit de reconhecimento institucional (como diplomas, licenças ou status legal).

Também se identificou que as conexões transnacionais desempenham um papel crucial, fornecendo suporte financeiro e emocional. Machado, Falcão, Cruz e Hossein (2021) discutem

como essas redes, que atravessam fronteiras geográficas, oferecem recursos adicionais aos empreendedores. Nesta linha, a Entrevistada 4 mencionou que o apoio de familiares no Brasil foi essencial para o financiamento inicial de seu empreendimento. De forma semelhante, os Entrevistados 5 e 6 destacaram como mantêm laços ativos com familiares e parceiros no Brasil, utilizando essas conexões para obter suporte contínuo. Collins (2003) reforça que esse tipo de vínculo transnacional fortalece não apenas a base material do empreendimento, mas também sua resiliência emocional e identitária.

No nível meso da análise, as redes sociais operam como mediadoras entre os empreendedores imigrantes e os contextos institucionais e econômicos em que atuam. Sua função varia conforme o estágio do empreendimento, o grau de inserção no mercado e os tipos de vínculo mobilizados, desde conexões coétnicas e familiares até redes multiculturais e transnacionais (Kloosterman; Rath, 2001). As entrevistas sugerem que a configuração dessas redes não é estática, ela se adapta de acordo com os desafios enfrentados e os recursos disponíveis, sugerindo um caráter dinâmico do embeddedness meso, no qual a articulação entre apoio interpessoal, circulação de informações e acesso a oportunidades configura uma dimensão estratégica da trajetória empreendedora.

Influências da burocracia e de estruturas facilitadoras

A burocracia e as estruturas institucionais são fatores decisivos na trajetória de empreendedores imigrantes, afetando tanto suas escolhas iniciais quanto o desenvolvimento de seus negócios. As diferenças entre os sistemas regulatórios do Brasil e dos Estados Unidos foram amplamente discutidas pelos entrevistados, destacando como a previsibilidade e a eficiência institucional no país de acolhimento podem oferecer vantagens competitivas, enquanto a complexidade do sistema brasileiro frequentemente desestimula iniciativas empreendedoras. Esses achados corroboram as teorias de Jacobo (2023) e Scott (2013), que argumentam que instituições claras e eficientes reduzem incertezas e criam incentivos para a inovação. Uma questão recorrente entre os entrevistados foi a comparação entre a previsibilidade do sistema regulatório americano e a complexidade da burocracia brasileira, como relata:

> Aqui! Abrir uma empresa foi muito mais rápido e direto. No Brasil, eu teria desistido antes mesmo de começar (Entrevistada 1).

Essa percepção reflete a importância de estruturas institucionais claras para facilitar a inserção de novos empreendedores, conforme descrito por Scott (2013), além de evidenciar a distância institucional (Kostova, 1999) entre esses países. Essa autora destacou que quanto maior essa distância, maiores os desafios percebidos, mas, paradoxalmente, maior também é

a valorização da estabilidade percebida pelo empreendedor no novo contexto. Tanto que um dos entrevistados destaca que, apesar das dificuldades iniciais, a burocracia americana representou um alívio significativo em comparação com o contexto brasileiro:

> No Brasil, tudo parece feito para complicar. Aqui, mesmo com as dificuldades iniciais, você sente que as regras são feitas para funcionar (Entrevistado 5).

Esta fala ressalta não apenas a eficiência técnica do sistema americano, mas também a experiência subjetiva de operar em um contexto institucionalmente confiável. No entanto, mesmo quando o sistema é funcional, o desconhecimento inicial impõe obstáculos, especialmente para imigrantes que se deparam com novas lógicas jurídicas e operacionais. Esse desafio está relacionado à noção de *liability of foreignness* (Zaheer, 1995), isto é, os custos adicionais enfrentados por estrangeiros devido à falta de familiaridade com o ambiente institucional e às barreiras de legitimidade percebida. Ou seja, apesar das vantagens percebidas, os entrevistados também relataram desafios relacionados à adaptação ao novo ambiente regulatório.

> No começo não entendia muito bem como as coisas funcionavam aqui, mas, com o tempo, percebi que era tudo mais organizado e fácil de lidar (Entrevistada 2).

Essa citação reflete a curva de aprendizado enfrentada por muitos imigrantes, que, embora beneficiados pela previsibilidade do sistema, precisam de tempo e recursos para compreender suas especificidades. Também o Entrevistado 5 mencionou dificuldades relacionadas às regulamentações específicas do setor de tecnologia em que atua, reforçando que o aprendizado sobre o sistema regulatório é uma etapa indispensável. Esse processo de inserção institucional também envolve aspectos culturais mais sutis. A dificuldade de comunicação, as diferentes expectativas em relação ao papel do Estado ou mesmo a confiança no cumprimento de contratos apontam para a existência da distância psíquica (Hofstede, 2001) entre os países. Empreendedores brasileiros, acostumados a lidar com informalidades e flexibilidade interpretativa no Brasil, enfrentam inicialmente estranhamento diante da rigidez regulatória americana, mesmo quando ela atua em seu favor.

Além disso, a ausência inicial de redes de relacionamento institucionais (como contadores, advogados ou despachantes familiarizados com o sistema local) acentua o sentimento de exclusão, aproximando-se do conceito de *outsidership* (Johanson; Vahlne, 2015), como o caso da Entrevistada 4, lembrando da importância do acesso a redes de apoio para superar as barreiras iniciais (adaptação ao ambiente institucional). Ela comentou que teve,

> que buscar ajuda para entender os detalhes legais, mas foi algo que valeu a pena, porque as coisas aqui são muito mais objetivas do que no Brasil. (Entrevistada 4).

Por fim, alguns entrevistados relataram como as dificuldades enfrentadas no ambiente regulatório americano também estimularam inovações em suas trajetórias empreendedoras, a exemplo de:

> percebi que muitos imigrantes, assim como eu, tinham problemas para abrir negócios aqui. Isso me motivou a criar uma consultoria para ajudar outros empreendedores (Entrevistado 6).

Essa perspectiva demonstra como barreiras institucionais podem se transformar em oportunidades de mercado, especialmente quando os empreendedores conseguem identificar lacunas nos serviços disponíveis e oferecer soluções específicas. Esse fenômeno é discutido por Falcão, Silva-Rêgo e Cruz (2024), que enfatizam a importância de redes de apoio e serviços especializados para superar barreiras burocráticas.

Adaptação e integração cultural

A adaptação cultural emerge como um eixo transversal na experiência dos empreendedores imigrantes, influenciando tanto suas estratégias de mercado quanto suas formas de interação social. Trata-se de um processo dinâmico, que envolve desde a aquisição de competências linguísticas até o reposicionamento identitário em contextos multiculturais. Como propõe Gordon (1964), essa etapa inicial de assimilação cultural prepara o terreno para inserções mais profundas, tanto econômicas quanto sociais. Entre os entrevistados, o domínio do idioma local aparece como uma barreira central, especialmente no início da trajetória empreendedora:

> Sem falar o idioma fluentemente, tudo parecia mais difícil, desde lidar com fornecedores até atrair clientes locais (Entrevistada 1).

Essa limitação reforça o papel do capital cultural (Bourdieu, 1986), sobretudo o linguístico, como recurso estratégico de inserção. Essa condição evidencia a *liability of foreignness* (Zaheer, 1995) pois deixa claro os custos adicionais enfrentados por estrangeiros ao tentar atuar em ambientes nos quais carecem de legitimidade simbólica e fluência contextual. No caso dos empreendedores, o idioma é tanto barreira prática quanto marcador identitário que sinaliza distância cultural frente aos padrões esperados localmente (Cruz; Falcão; Barreto, 2018). Mas a adaptação também se manifesta em ajustes sutis na comunicação cotidiana.

> Precisei ajustar o jeito de me comunicar para que as pessoas confiassem mais em mim (Entrevistada 2).

Essa capacidade de transitar entre códigos culturais dialoga com o modelo de aculturação de Berry (1997), no qual a integração ocorre pela combinação seletiva de elementos locais e preservação da identidade de origem. Participações em eventos e interações com públicos diversos surgem como estratégias práticas para ler expectativas e ajustar práticas de negociação, formas de reduzir a distância psíquica (Hymer, 1976; Hofstede, 2001) que permeia valores, comunicação e percepções de confiança no novo contexto. A identidade cultural, por sua vez, foi percebida de forma ambígua: ora como obstáculo à aceitação, ora como diferencial competitivo, conforme relato:

> Algumas pessoas tinham preconceitos no início, mas, ao mesmo tempo, minha abordagem brasileira me diferenciava (Entrevistado 5).

Essa tensão entre assimilação e distinção, apontada por Baeckert, Cunha, Cruz e Falcão (2023), revela que a identidade cultural não é um dado fixo, mas um recurso simbólico continuamente negociado, podendo ser mobilizado estrategicamente na construção de nichos de mercado.

As redes de apoio desempenham papel importante nesse processo, ao oferecerem espaços de troca e validação, podendo exercer um aprendizado social que favorece a integração estrutural (Gordon, 1964), como o entrevistado que relata que:

> a troca de experiências com outros empreendedores me ajudou a entender o que era esperado de mim aqui (Entrevistado 6).

Esse movimento também pode ser interpretado como uma tentativa de superar a *liability of outsidership* (Johanson; Vahlne, 2015), na medida em que aproxima o empreendedor de redes informais que detêm conhecimento tácito sobre o funcionamento do mercado e os códigos de interação. Portanto, a adaptação cultural não deve ser vista como um movimento linear, mas como uma prática relacional e estratégica. Ao equilibrar elementos da cultura de origem com códigos locais, os empreendedores constroem legitimidade em ambientes competitivos e heterogêneos. Nesse processo, integração cultural se revela não apenas como ferramenta de sobrevivência, mas como via para criar valor em contextos nos quais identidade e negócio se entrelaçam.

Reconhecimento profissional e econômico

O reconhecimento profissional e econômico, por sua vez, constitui uma dimensão crucial na trajetória dos empreendedores imigrantes, funcionando como mecanismo de legitimação em mercados nos quais suas credenciais, redes e repertórios não são automaticamente valorizados. Como observou Collins (2003), o empreendedorismo, nesses contextos, emerge como estratégia para transformar habilidades desconsideradas no mercado formal em ativos legitimados na prática. Por exemplo, dentre os entrevistados, emergiu com frequência a dificuldade de converter experiências anteriores em credibilidade no novo ambiente institucional:

> No começo, as pessoas não levavam a sério minha experiência no Brasil. Precisei mostrar resultados para conquistar espaço aqui (Entrevistada 3).

Essa experiência reflete os efeitos da *liability of foreignness* (Zaheer, 1995), que se manifesta na desconfiança quanto à validade de títulos, competências e experiências adquiridas fora do país anfitrião. Para esses empreendedores, o reconhecimento se dá não por equivalência formal, mas pelo desempenho prático e pela capacidade de gerar valor localmente.

A Entrevistada 2 reforça essa lógica ao relatar que, embora sua trajetória anterior fosse vista como limitada, foi o vínculo com a comunidade local que possibilitou reverter esse enquadramento. Ao demonstrar competência no cotidiano, ela superou a desconfiança inicial e conquistou novos clientes. Esses percursos ilustram como a distância institucional (Kostova, 1999), materializada na diferença entre sistemas de validação profissional, obriga o imigrante a reconstruir sua trajetória desde os fundamentos.

Alguns entrevistados relataram que, ao invés de ocultar sua identidade cultural, passaram a utilizá-la como marca estratégica, descrevendo como elementos visuais e simbólicos brasileiros foram incorporados ao seu estúdio de design gráfico:

> Minha cultura se tornou um elemento de diferenciação (Entrevistada 4).

Essa apropriação ressignificada da "estranheza" cultural encontra respaldo em Falcão, Silva-Rêgo e Cruz (2024), para quem o capital cultural migrante pode operar como diferencial competitivo em mercados saturados ou segmentados. Ao assumir conscientemente sua diferença, o empreendedor negocia (e às vezes inverte) o sentido da distância psíquica (Hofstede, 2001), transformando-a em conexão afetiva com nichos específicos de consumidores. Outro entrevistado compartilhou uma percepção semelhante no setor de tecnologia, onde sua abordagem inovadora foi bem recebida:

> Aqui, senti que minha criatividade era mais valorizada e que as pessoas estavam dispostas a apostar em novas ideias (Entrevistado 5).

Esse reconhecimento tardio reforça que, embora barreiras simbólicas limitem o acesso inicial, ambientes mais abertos à inovação oferecem brechas para legitimação de perspectivas não convencionais. Já uma das entrevistadas destacou que empreender lhe permitiu visibilidade e prestígio social:

> ter meu próprio negócio me deu visibilidade e me colocou em uma posição de destaque na comunidade (Entrevistada 2).

Nesse sentido, o empreendedorismo opera não só como resposta econômica, mas como plataforma de reconstrução de status e pertencimento simbólico.

Além do mercado institucional, o reconhecimento também se dá no interior de redes étnicas. "As pessoas me recomendavam para amigos e familiares", relatou a Entrevistada 1, enfatizando como o capital social (Bourdieu, 1986) funciona como dispositivo de legitimação nos estágios iniciais. O Entrevistado 6 complementa essa visão ao indicar que sua consultoria voltada a imigrantes fortaleceu sua posição como referência local: "meu trabalho é reconhecido não apenas pelos clientes, mas também pela comunidade imigrante, que vê valor no que faço." Esse reconhecimento simbólico, ancorado em redes horizontais, tem peso significativo nas formas de valorização profissional entre imigrantes.

Em síntese, o reconhecimento nos mercados de destino exige mais do que competência técnica: envolve a reconstrução de legitimidade em um campo permeado por assimetrias institucionais, distâncias culturais e barreiras simbólicas. O empreendedorismo, nesse processo, se torna instrumento de reconfiguração identitária e reposicionamento social, permitindo que trajetórias invisibilizadas se convertam em histórias de valor reconhecido, dentro e fora da comunidade imigrante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou compreender como empreendedores brasileiros estabelecidos na região de Washington, D.C. constroem suas trajetórias em meio a desafios e oportunidades vinculados à migração, utilizando o empreendedorismo como ferramenta de inserção social e econômica. Com base em entrevistas semiestruturadas, analisadas por meio da análise temática de Gioia, Corley e Hamilton (2013), foram identificados cinco eixos centrais: motivações familiares, redes sociais, burocracia e estrutura institucional, adaptação cultural e reconhecimen-

to profissional, que revelam os múltiplos níveis de inserção vivenciados por esses sujeitos. A articulação desses temas com o *framework* da *mixed embeddedness* (Kloosterman; Rath, 2001) e os conceitos oriundos do Modelo de Uppsala de *liability of foreignness, liability of outsidership* e distâncias institucional e psíquica (Zaheer, 1995; Johanson; Vahlne, 2015; Kostova, 1999; Hofstede, 2001), permitiu uma análise aprofundada das barreiras enfrentadas e das estratégias mobilizadas ao longo da jornada empreendedora.

As evidências empíricas confirmam que a posição periférica do empreendedor imigrante no campo institucional não é apenas temporária ou superável por esforço individual. Trata-se de uma condição estruturada por distâncias normativas, simbólicas e relacionais que exigem constante negociação para que competências, identidades e práticas sejam reconhecidas como legítimas. Os relatos dos entrevistados demonstram que essa negociação passa tanto pelo domínio de códigos culturais locais quanto pela mobilização de redes de apoio (Berry, 1997; Bourdieu, 1986; Gold; Light, 2000). Além disso, a dificuldade de validação formal de experiências anteriores e a necessidade de criar estratégias adaptativas diante de normas e expectativas desconhecidas ilustram os efeitos concretos da *liability of foreignness*, que, como discutido por Zaheer (1995), opera como uma penalidade simbólica e institucional para os estrangeiros em mercados regulados.

Ao mesmo tempo, o estudo evidenciou que a identidade cultural pode ser ressignificada como ativo estratégico, tornando-se mecanismos de diferenciação (Falcão; Silva-Rêgo; Cruz, 2024). A capacidade de atuação simultânea em múltiplos registros culturais revela o empreendedor não apenas como um agente econômico, mas como mediador simbólico, capaz de traduzir expectativas entre contextos distintos. Essa lógica desafia abordagens que associam integração à assimilação completa, mostrando que a preservação de elementos culturais pode ser compatível com sucesso econômico e reconhecimento profissional.

A originalidade empírica deste artigo reside no enfoque no contexto de Washington, D.C., uma localidade ainda pouco abordada na literatura sobre a diáspora brasileira. Ao analisar um território institucionalmente denso, com menor presença de redes étnicas estabelecidas, foi possível observar como a ausência de estruturas prévias amplia os custos de inserção e evidencia o papel ativo das estratégias individuais e coletivas de adaptação. Nesse sentido, o estudo contribui para descentralizar o olhar sobre o empreendedorismo imigrante, ao iluminar dinâmicas específicas de contextos periféricos aos grandes polos da imigração brasileira, como os estados de Massachussets e Florida nos EUA (Fusco, 2002; Cruz; Falcão; Barreto, 2018).

Como contribuição teórica, o artigo reafirma a importância de uma abordagem integrada e multinível para a análise do empreendedorismo imigrante. A conexão entre os níveis micro (recursos e agência), meso (redes sociais e estrutura de mercado) e macro (instituições, normas e políticas) permite uma leitura mais precisa das condições de emergência e consolidação dos negócios conduzidos por migrantes. A incorporação dos conceitos de desvantagem

CC BY NC SA

simbólica e relacional, como as *liabilities* e as distâncias de (Johanson; Vahlne, 2015), qualifica o debate, ampliando o alcance explicativo do framework da *mixed embeddedness* (Kloosterman; Rath, 2001), demonstrando sua aplicabilidade em contextos diversos.

Pesquisas futuras podem ampliar o escopo desta investigação, incorporando recortes interseccionais (como gênero, raça e geração) e explorando outros espaços urbanos nos Estados Unidos e em países com regimes institucionais distintos. Em campos marcados por invisibilidades e generalizações, escutar as margens permite não apenas registrar experiências, mas também tensionar teorias, abrindo caminho para uma compreensão mais plural das formas de empreender em trânsito.

AGRADECIMENTOS

Este artigo foi desenvolvido com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), por meio do projeto de pesquisa "E26/211.511/2021 (268125)", financiado pela agência.

REFERÊNCIAS

BAECKERT, Liliana; CUNHA, Victoria; CRUZ, Eduardo; FALCÃO, Roberto Pessoa de Queiroz. Brasileiros e Brasileiras na Suíça: Sonhos, Frustrações e Realizações. *Revista Espaço e Geografia*, v. 26, p. 87-177, 2023.

BERRY, John W. Immigration, acculturation, and adaptation. *Applied psychology*, v. 46, n. 1, p. 5-34, 1997.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. *In:* RICHARDSON, John G. (Org.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood, 1986.

CAMPBELL, Steve; GREENWOOD, Melanie; PRIOR, Sarah; SHEARER, Toniele; WALKEM, Kerrie; YOUNG, Sarah; BYWATERS, Danielle; WALKER, Kim. Purposive sampling: complex or simple? Research case examples. *Journal of research in Nursing*, v. 25, n. 8, p. 652-661, 2020.

CASADO, Renata; FALCAO, Roberto Pessoa de Queiroz; CRUZ, Eduardo Picanço. Brazilian immigrant entrepreneurs' support networks and bounded (mis) trust in Western Australia. *Population, space and place*, v. 28, n. 1, p. e2489, 2021.

COLLINS, Jock. Cultural diversity and entrepreneurship: Policy responses to immigrant entrepreneurs in Australia. *Entrepreneurship & Regional Development*, v. 15, n. 2, p. 137-149, 2003.

CORBIN, Juliete; STRAUSS, Anselm. Strategies for qualitative data analysis. In. CORBIN, Juliete; STRAUSS, Anselm (Eds.). *Basics of Qualitative Research. Techniques and procedures for developing grounded theory*, 2008. p. 65 – 86.

CRUZ, Eduardo Picanço; FALCAO, Roberto Pessoa Queiroz; BARRETO, Cesar Ramos. Exploring the evolution of ethnic entrepreneurship: the case of Brazilian immigrants in Florida. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, v. 24, n. 5, p. 971-993, 2018.

DABIĆ, Marina; VLAČIĆ, Bozidar; PAUL, Justin; DANA, Leo-Paul; SAHASRANAMAM, Sreevas; GLINKA, Beata. Immigrant entrepreneurship: A review and research agenda. *Journal of Business Research*, v. 113, p. 25-38, 2020.

DERGAA, Ismail; CHAMARI, Karim; ZMIJEWSKI, Piotr; BEN SAAD, Helmi. From human writing to artificial intelligence generated text: examining the prospects and potential threats of ChatGPT in academic writing. *Biology of sport*, v. 40, n. 2, p. 615-622, 2023.

FALCÃO, Roberto Pessoa de Queiroz; SILVA-RÊGO, Bernardo; CRUZ, Eduardo Picanço. Migrant Entrepreneurship: Turning Challenges into Opportunities. *AIB Insights*, v. 24, n. 1, p. 1-6, 2024.

FUSCO, Wilson. A formação de comunidades-filhas no fluxo de brasileiros para os Estados Unidos. *São Paulo em perspectiva*, v. 19, p. 55-63, 2005.

FUSCO, Wilson. As redes sociais nas migrações internacionais: migrantes brasileiros para os Estados Unidos e o Japão. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 19, n. 1, p. 161-163, 2002.

GIOIA, Dennis; CORLEY, Kevin; HAMILTON, Aimee. Organizational research. *Organizational Research Methods*, v. 16, n. 1, p. 15-31, 2013.

GOLD, Steven; LIGHT, Ivan. Ethnic economies and social policy. In: LEITZ, Lisa (ed.) *Research in social movements, conflicts and change*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2000.

GORDON, Milton Myron. *Assimilation in American life: The role of race, religion, and national origins*. Oxford: Oxford University Press, 1964.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

HOFSTEDE, Geert. *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*. Thousand Oaks: Sage publications, 2001.

HYMER, Stephen. *The international operations of national firms: A study of direct foreign investment*. Cambridge: MIT Press, 1976.

JACOBO, Juan. There is power in general equilibrium: Technical and institutional dynamics in modern economies. *Journal of Institutional Economics,* v. 19, n. 3, p. 456–480, 2023.

JOHANSON, Jan; VAHLNE, Jan-Erik. The Uppsala internationalization process model revisited: from liability of foreignness to liability of outsidership. In: PEDERSEN, Torben; SHARMA, Dheeraj (org.). *International business strategy*. London: Routledge, 2015.

KLOOSTERMAN, Robert; RATH, Jan. Immigrant entrepreneurs in advanced economies: mixed embeddedness further explored. *Journal of ethnic and migration studies*, v. 27, n. 2, p. 189-201, 2001.

KLOOSTERMAN, Robert; VAN DER LEUN, Joanne; RATH, Jan. Mixed embeddedness:(in) formal economic activities and immigrant businesses in the Netherlands. *International journal of urban and regional research*, v. 23, n. 2, p. 252-266, 1999.

KOSTOVA, Tatiana. Transnational transfer of strategic organizational practices: A contextual perspective. *Academy of management review*, v. 24, n. 2, p. 308-324, 1999.

MACHADO, Michel Mott; Falcão, Roberto Pessoa de Queiroz, Cruz, Eduardo Picanço; Hossein, Caroline Shenaz. Aspects of Brazilian immigrant entrepreneurship in Toronto. *Interações*, v. 22, p. 959-975, 2021.

MARTES, Ana Cristina Braga. Emigração brasileira: formação de mercados de consumo de produtos brasileiros no exterior. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, p. 8-12, 2001.

MONTEZUMA, Joaquim; MCGARRIGLE, Jennifer. What motivates international homebuyers? Investor to lifestyle 'migrants' in a tourist city. *Tourism Geographies*, v. 21, n. 2, p. 214-234, 2019.

NOLASCO, Carlos. Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias. *Oficina do CES*, v. 434, p. 1-29, 2016.

ROCHA, Patricia Alves Farias da. A força dos laços: uma análise das mídias digitais de uma empreendedora do norte fluminense sob a perspectiva da teoria dos laços fracos e fortes de Granovetter. *Revista Discente Planície Científica*, v. 5, n. 2, p. 75-96, 2023.

SALES, Teresa. A organização dos imigrantes brasileiros em Boston, EUA. *São Paulo em perspectiva*, v. 19, p. 44-54, 2005.

SCOTT, W. Richard. *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Thousand Oaks: Sage publications, 2013.

SILVA, Maria Juliana Farias; DE PAULA, Marlúbia Corrêa. Perspectivas da inteligência artificial como ferramenta de apoio para análise textual discursiva. *Revista Pesquisa Qualitativa*, v. 12, n. 30, p. 1-26, 2024.

STRICKLAND, Fernanda. Green card: por que os EUA atraem tantos empresários brasileiros? *Correio Braziliense*. 2023. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2023/11/6652272-green-card-por-que-os-eua-atraem-tantos-empresarios-brasileiros.html. Acessado em 19 de novembro de 2025.

WORLD BANK. *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*. Washington, DC: World Bank, 2023. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/4010761/files/WDR_FullReport.pdf. Acessado em 19 de novembro de 2025.

YIN, Robert. *Case study research and applications: Design and methods*. Thousand Oaks: Sage publications, 2017.

ZAHEER, Srilata. Overcoming the liability of foreignness. *Academy of Management journal*, v. 38, n. 2, p. 341-363, 1995.

DOI: 10.30612/mones.v14i28.19638

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Gênero e Política Externa Brasileira: A Presença da Interseccionalidade nos Atos Internacionais

Guilherme Kiraly Robles
Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Salvador, Bahia, Brasil
E-mail: gkrobles@msn.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0002-8662-9266

Resumo: A partir da lente da interseccionalidade, o artigo avalia a política externa brasileira por meio de seus atos internacionais assinados para além do sistema ONU, visando compreender se este conceito está presente e conforme apresentado nos documentos brasileiros. O conceito de interseccionalidade é empregado como uma ferramenta analítica e teórica ao reconhecer as múltiplas dimensões de opressão e desigualdades que moldam as relações sociais. Para este artigo, realizou-se uma pesquisa no repositório institucional do Ministério das Relações Exteriores para localizar os atos, buscando termos relacionados à proteção dos direitos humanos das mulheres e questões de gênero, como: Discriminação, Direitos Humanos, Empoderamento, Equidade, Igualdade, Interseccionalidade, Mulher, Raça e Violência. Após a seleção inicial, os documentos foram analisados detalhadamente para identificar trechos que abordassem questões de gênero com uma perspectiva interseccional. Entre os principais apontamentos está que apesar de alguns documentos integrarem tal abordagem, a maioria dos acordos internacionais analisados não a incorporou, focando em soluções unidirecionais e de empoderamento. Essa ausência limita a efetividade das políticas públicas e instrumentos analisados. Corroborando com a perspectiva

de Crenshaw, a falta de uma aplicação ampla da interseccionalidade reduz significativamente o potencial das políticas para alcançar seus objetivos de superação das violências e das desigualdades estruturais. Sendo necessário integrar essa abordagem de maneira consistente para promover mudanças efetivas e inclusivas.

Palavras-chave: interseccionalidade; atos internacionais; gênero; política externa.

Gender and Brazilian Foreign Policy: The Presence of Intersectionality in International Acts

Abstract: Through the lens of intersectionality, this article evaluates Brazilian foreign policy and international acts signed outside the UN system, aiming to understand how this perspective is portrayed and present in the documents signed by Brazil. The concept of intersectionality is used as an analytical and theoretical tool by recognizing the multiple dimensions of oppression and inequalities that shape social relations. For this article, research was conducted in the institutional repository of the Ministry of Foreign Affairs to locate the agreements, using terms related to the protection of women's human rights and gender issues, such as Discrimination, Human Rights, Empowerment, Equity, Equality, Intersectionality, Women, Race, and Violence. After the initial selection, the documents were meticulously analyzed to identify sections addressing gender issues from an intersectional perspective. Among the key findings, it was observed that, while some documents incorporate this approach, the majority of the analyzed international agreements do not, focusing instead on unidirectional and empowerment-based solutions. This absence significantly limits the effectiveness of the public policies and instruments under review. Aligning with Crenshaw's perspective, the lack of a broad application of intersectionality greatly diminishes the potential of these policies to achieve their goals of addressing violence and structural inequalities. Therefore, it is essential to consistently integrate this approach to foster effective and inclusive change.

Keywords: intersectionality; International Acts; gender; foreign policy.

Género y Política Exterior Brasileña: La Presencia de la Interseccionalidad en los Actos Internacionales

Resumen: A través de la lente de la interseccionalidad, este artículo evalúa la política exterior brasileña y los actos internacionales firmados fuera del sistema de la ONU, con el objetivo de comprender cómo se retrata y se presenta esta perspectiva en los documentos firmados por Brasil. El concepto de interseccionalidad se utiliza como una herramienta analítica y teórica al reconocer las múltiples dimensiones de opresión y desigualdades que moldean las relaciones sociales. Para el artículo, se realizó una investigación en el repositorio institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores para localizar los actos, bus-

cando términos relacionados con la protección de los derechos humanos de las mujeres y cuestiones de género, como: Discriminación, Derechos Humanos, Empoderamiento, Equidad, Igualdad, Interseccionalidad, Mujer, Raza y Violencia. Tras la selección inicial, los documentos fueron analizados detalladamente para identificar fragmentos que abordaran cuestiones de género desde una perspectiva interseccional. Entre los principales hallazgos, se observa que, aunque algunos documentos integran este enfoque, la mayoría de los acuerdos internacionales analizados no lo incorporan, centrándose en soluciones unidireccionales y basadas en el empoderamiento. Esta ausencia limita significativamente la efectividad de las políticas públicas y los instrumentos analizados. En línea con la perspectiva de Crenshaw, la falta de una aplicación amplia de la interseccionalidad reduce considerablemente el potencial de estas políticas para alcanzar sus objetivos de superar las violencias y las desigualdades estructurales. Es necesario integrar este enfoque de manera consistente para promover cambios efectivos e inclusivos.

Palabras clave: Interseccionalidad; Actos Internacionales; Género; Política Exterior.

Recebido em 02/02/2025
Aceito em: 13/10/2025

INTRODUÇÃO

A interseccionalidade, enquanto conceito sociológico, permite o reconhecimento das interconexões e sobreposições entre diferentes eixos de opressão, como gênero, raça, classe, orientação sexual, sendo uma lente analítica e uma ferramenta para o debate sobre políticas públicas domésticas e internacionais. A interseccionalidade, enquanto conceito analítico e ferramenta política, designa a interconexão e sobreposição de diferentes eixos de opressão e privilégio, como gênero, raça, classe e sexualidade. Cunhado por Kimberlé Crenshaw em 1989 para evidenciar como a experiência de grupos marginalizados é moldada pela simultaneidade dessas categorias, o conceito transcende visões dicotômicas que fragmentam as desigualdades. No âmbito internacional, a interseccionalidade é crucial para a formulação de políticas públicas mais eficazes e abrangentes. Ao reconhecer a natureza multidimensional da discriminação, ela critica abordagens tradicionais que se concentram em um único eixo como uma simplificação das noções de direitos humanos ou gênero, as quais, ao homogeneizar coletivos e ignorar suas especificidades, falham em alcançar plenamente seus objetivos e perpetuam desigualdades (Crenshaw, 2002). Assim, em documentos e atos internacionais, a lente interseccional permite identificar e endereçar as vulnerabilidades complexas, garantindo que as intervenções sejam sensíveis às diversas realidades dos grupos-alvo.

Contudo, a compreensão da interseccionalidade não se restringe à sua formulação por Crenshaw. No Brasil, o pensamento de intelectuais como Lélia Gonzalez e Beatriz Nascimento contribuíram de maneira relevante em torno da imbricação das opressões de raça, gênero e classe, mesmo antes da cunhagem do termo (Hollanda, 2019). Gonzalez (1984), com sua análise em torno das opressões, em especial o racismo no contexto brasileiro, demonstrou como as estruturas de poder se articulam para produzir experiências singulares de subalternização para mulheres negras, evidenciando a necessidade de uma abordagem que transcenda a análise isolada das categorias. Essa perspectiva brasileira, ao sublinhar a historicidade e a especificidade das opressões em contextos coloniais e pós-coloniais, enriquece a aplicação da interseccionalidade em atos internacionais. Ela alerta para o risco de universalizar experiências e para a importância de considerar as particularidades regionais e históricas na formulação de políticas globais. Corroborando com esta perspectiva, Akotirene (2018), reforça a interseccionalidade como uma ferramenta de práxis social que conecta o conhecimento à justiça social. Dessa forma, incorporando a interseccionalidades, como uma abordagem que reconhece a diversidade de manifestações e interpretações do conceito, os documentos e atos internacionais podem se beneficiar de uma compreensão mais profunda e contextualizada das desigualdades, promovendo políticas que sejam verdadeiramente inclusivas e equitativas.

A política externa de um país é um reflexo de seus valores internos e de sua posição no cenário global. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece a prevalência

dos direitos humanos como um dos princípios que devem reger suas relações internacionais, demonstrando um compromisso formal com a promoção e proteção desses direitos (Dolce de Faria; Yokova, 2025) Historicamente, o Brasil tem participado ativamente de foros multilaterais e é signatário de diversos tratados internacionais e regionais em matéria de direitos humanos, especialmente no que tange aos direitos das mulheres (Dolce de Faria; Yokova, 2025). A materialização formal de uma política pública internacional pode se dar por meio de instrumentos como os atos internacionais, os quais contém as definições, objetos e objetivos que representam a parte das políticas externas dos Estados. Esta pesquisa é orientada pela questão de como a interseccionalidade é abordada na política externa brasileira, examinando seus atos internacionais como instrumentos das práticas políticas, com foco específico nos acordos assinados fora do sistema das instituições das Nações Unidas (ONU).

A escolha por analisar esses atos decorre do fato que o regime internacional de direitos humanos foi constituído através dos tratados elaborados dentro do sistema ONU, conforme afirmado pelo Conselho Nacional de Justiça (2023), o Brasil é signatário de todos os tratados internacionais que visam reduzir e combater a violência de gênero e visam garantir e proteger os direitos humanos. Esta pesquisa concentra-se nos demais atos internacionais brasileiros e se as suas relações e produções estão ressoando as normas produzidas por esse regime internacional que avança e modifica-se ao longo do tempo. A difusão das normas globais, representada nos conteúdos dos acordos e políticas públicas, segundo a perspectiva de Zwigell (2012), não é unidimensional, mas sim um processo aberto de apropriação das normas globais formadas principalmente dentro das instituições internacionais, no qual em suas negociações envolvem vários atores. Todos esses atores são considerados contextualizados, sem diferença qualitativa entre eles, sendo vistos como parte de uma dinâmica não linear de produção normativa. Essa compreensão nos alerta para a influência precária das normas em um mundo internacional de estados e para o processo multicamadas que constitui a internalização normativa (Zwigell, 2012). Essa teorização é fundamental para entender o impacto do sistema de proteção dos direitos humanos e, mais especificamente, das mulheres, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e as suas ressonâncias nas políticas públicas e comportamentos dos Estados.

As contribuições de Zwigell e Crenshaw abordam a temática de gênero nas normas internacionais, focando na resposta de políticos nacionais a tais atos, na atuação de ONGs transnacionais e no uso da CEDAW como ferramenta estratégica. Essa perspectiva contextualizada busca questionar a dicotomia entre relativismo e universalismo na totalidade, principal forma encontrado até atualidade nas políticas públicas, sugerindo que os princípios universais, quando aplicados a contextos particulares, inevitavelmente assumem formas diferentes (Crenshaw, 2002; Zwigell, 2012, Kyrillos, 2022).

As normas internacionais se expandem não apenas nas trocas interculturais e internacionais, mas também em outros contextos. De acordo com Benhabib (2002), elas se formam em um contexto de reciprocidade igualitária, funcionando como guias contrafactuais para a ação. Essas normas são continuamente testadas e não precisam ser totalizantes. Como a autora exemplifica, é improvável que as trocas normativas se realizem em uma comunidade mundial onde estados e povos estão em diferentes níveis de desenvolvimento tecnológico, econômico e militar, além de serem submetidos a diferentes estruturas e restrições sociais, históricas e culturais. No entanto, as normas internacionais servem como articuladoras para a formação de instituições e dos princípios normativos que orientam nossos julgamentos e deliberações em situações humanas complexas (Benhabib, 2002). Há a necessidade de analisar a prática política do Estado Brasileiro fora das normas e constrangimentos das Instituições Internacionais, a fim de avaliar se há articulações e normas sendo construídos em torno de compreensões interseccionais dos problemas e opressões.

Embora haja crescimento das perspectivas e questões de gênero em uma contínua conquista por espaço no campo das Relações Internacionais, suas abordagens ainda lutam contra a marginalização. Análises feministas nesta área se dedicam a desvendar as complexas relações entre as mulheres e a estruturação do poder político e econômico em âmbitos nacional e global (Tickner, 2002). Por meio de pesquisa, demonstram a manutenção das diversas formas de opressão impactam grupos marginalizados na sociedade, mesmo com um sistema de proteção de direitos humanos já consolidado. Tickner (2002) examina as estruturas de poder de gênero em instituições e sistemas internacionais, destacando a predominância de uma lógica masculinista que perpetua desigualdades. A autora enfatiza as contribuições essenciais das feministas para as Relações Internacionais, oferecendo perspectivas críticas para analisar problemas globais e promover um cenário mundial mais justo e equitativo.

METODOLOGIA E SISTEMATIZAÇÃO

A crescente complexidade das desigualdades sociais exige abordagens analíticas que transcendam categorias isoladas. Nesse contexto, a interseccionalidade surge como uma ferramenta conceitual e metodológica capaz de oferecer um arcabouço robusto para compreender como diferentes eixos de poder e identidade se entrecruzam, gerando experiências únicas de marginalização e privilégio.

A metodologia proposta fundamenta-se na premissa de que uma abordagem interseccional em atos internacionais deve explicitar e tratar conjuntamente múltiplas categorias de identidade e opressão, indo além do enfoque exclusivo em questões de gênero. Embora a menção ao gênero seja relevante, ela não é suficiente para caracterizar uma perspectiva in-

CC BY NC SA

terseccional. Para tanto, é necessário que o ato internacional demonstre uma compreensão articulada da questão.

O método adotado para a sistematização dos atos para esta pesquisa baseou-se na localização e coleta de documentos públicos, os atos internacionais, depositados no repositório institucional do Ministério das Relações Exteriores. O período de realização da pesquisa compreendeu os meses de novembro de 2023 a janeiro de 2024. Durante essa fase, foram realizadas buscas utilizando termos relacionados às questões de proteção dos direitos humanos das mulheres e questões de gênero. Foram empregadas variantes dessas palavras, como: Discriminação; Direitos Humanos; Empoderamento; Equidade; Igualdade; Interseccionalidade; Mulher; Raça; Violência. Em seguida, todos os documentos selecionados foram lidos para verificar se incluíam de fato temas relacionados ao escopo da pesquisa.

A etapa subsequente consistiu na seleção dos acordos que explicitamente abordavam a questão de gênero. Uma vez selecionados os atos que atendiam a esses critérios e excluídos aqueles realizados em instituições do Sistema ONU, passou-se para a etapa de sistematização, que foi realizada seguindo os seguintes critérios: país ou organização internacional signatária, título do ato internacional, natureza (bilateral ou multilateral, sendo a última aplicada a acordos que envolviam três ou mais países), ano de celebração do acordo, tipo de instrumento (memorando de entendimento, acordo-quadro etc.), princípios, áreas de atuação do ato (mantendo-se as nomenclaturas conforme constavam nos textos dos acordos), organização signatária (sendo que os acordos que não especificaram o órgão signatário foram classificados, nesse quesito, como organização signatária "não identificada") e gênero do signatário.

Para determinar se um ato internacional brasileiro incorpora uma abordagem interseccional, foram observados os seguintes critérios, derivados da sistematização e aprofundados em três eixos. O primeiro é linguagem e terminologia específica: verificação da presença explícita de termos como "interseccionalidade", "múltiplas discriminações", "discriminação composta" ou a menção conjunta de categorias de identidade. A busca por variantes das palavras fornecidas na sistematização (discriminação; direitos humanos; empoderamento; equidade; igualdade; interseccionalidade; mulher; raça; violência) dentro do conteúdo do texto, foram cruzadas para a identificação da co-ocorrência e a interconexão desses termos. O segundo é a abordagem qualitativa. Além da identificação de termos-chave, será realizada uma leitura minuciosa dos documentos para verificar se os trechos relacionados à questão de gênero vão além de uma abordagem universalista. O terceiro são os princípios e áreas de atuação dos atos: análise dos princípios norteadores dos documentos e suas áreas de atuação. Atos que explicitamente listam princípios de não discriminação baseados em múltiplos eixos (gênero *e* raça, por exemplo) ou que definem áreas de atuação que visam grupos específicos que enfrentam discriminações interseccionais demonstram uma maior probabilidade de possuir uma abordagem interseccional. Serão excluídos os atos internacionais realizados em instituições do

Sistema ONU, focando na política externa bilateral e multilateral brasileira fora desse escopo, para uma análise mais específica da autonomia e das prioridades brasileiras na incorporação da interseccionalidade.

A identificação e seleção dos atos que compõem a análise qualitativa desta pesquisa ultrapassaram a mera busca por termos-chave ou descritores temáticos. O procedimento metodológico foi orientado pela interseccionalidade proposta por Kimberlé Crenshaw (1991), cuja contribuição reside na crítica à lógica aditiva de opressão que trata categorias como gênero e raça de forma isolada, em favor de uma lógica composicional ou estrutural, que compreende as múltiplas dimensões de desigualdade como interdependentes e mutuamente constitutivas. Assim, para que um documento fosse classificado como interseccional, era necessário que sua formulação de política pública refletisse a intenção de responder à experiência acumulada e imbricada de opressões, e não apenas a uma categoria isolada de vulnerabilidade.

O primeiro critério, "Operacionalização Categórica Explícita", buscou identificar evidências de expansão do escopo de direitos e de reconhecimento da complexidade das opressões de gênero. Foram incluídos documentos que nomeavam explicitamente três ou mais eixos de opressão ou identidade como gênero, raça e orientação sexual ou que utilizavam expressões como "multirracial" ou "múltiplas discriminações" em um mesmo contexto textual. Esse tipo de formulação indica que o ator estatal reconhece a opressão de gênero para além do binarismo e da dimensão racial isolada, aproximando-se de uma política de Direitos Humanos Múltiplos, conforme defendido por Collins e Bilge (2016).

O segundo critério, "Operacionalização Demográfica e de Classe", concentrou-se na análise de políticas que qualificavam as beneficiárias a partir de seu status socioeconômico agravado. A inclusão de categorias como "extrema pobreza", "vulnerabilidade social" ou referências explícitas a grupos como "mulheres afrodescendentes e sem-teto" foi considerada evidência de que o Estado reconhece que a opressão de classe é vivenciada de forma diferenciada por mulheres racializadas, exigindo, portanto, respostas focalizadas e interseccionais. Este eixo reforça a importância da análise de classe dentro da estrutura de gênero, evidenciando a materialidade das desigualdades nas políticas públicas.

Por fim, o terceiro critério, "Operacionalização Metodológica ou Filtro de Equidade", analisou documentos cujo objeto principal não era social como acordos voltados à cooperação tecnológica ou apoio a pequenas e médias empresas (PMEs). Nesses casos, a interseccionalidade opera como uma cláusula de mitigação de riscos sociais (Tickner, 2002), assegurando que os investimentos técnicos não reforcem, inadvertidamente, desigualdades estruturais preexistentes. A inclusão de exigências explícitas, como a "avaliação de impacto de gênero" ou a "garantia de participação adequada das mulheres e respeito à diversidade cultural", representa uma incorporação prática da lente interseccional ao desenho e à execução das políticas. Dessa forma, a metodologia proposta permite compreender a interseccionalidade não apenas como

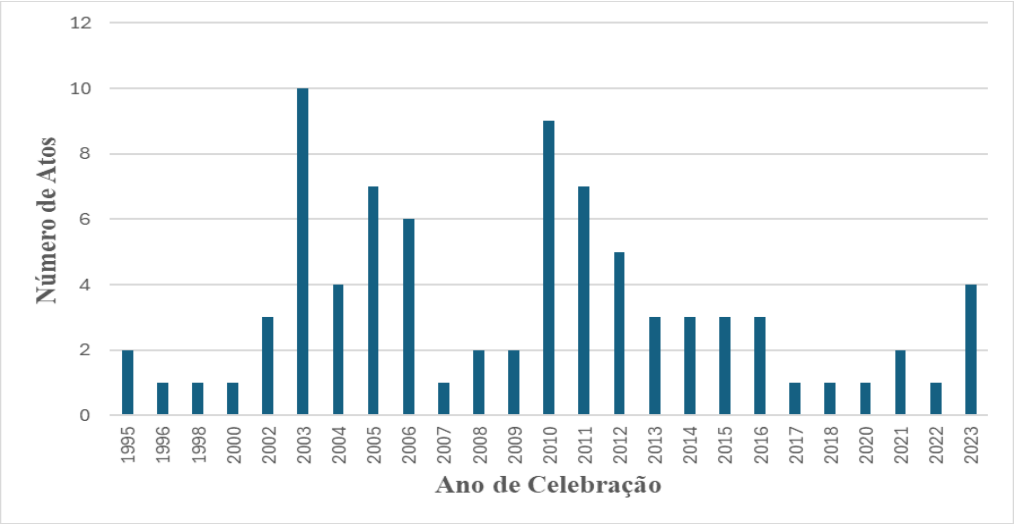
uma categoria analítica, mas como um instrumento de qualificação da política pública, capaz de distinguir entre formulações que apenas reconhecem a diferença e aquelas que efetivamente a incorporam como eixo estruturante de justiça social.

ATOS INTERNACIONAIS E ABORDAGEM INTERSECCIONAL

A pesquisa e a sistematização identificaram 85 atos internacionais, conforme descritos no anexo 1, nos quais foram identificadas 14 temáticas centrais: Gênero; Raça; Direitos Humanos; Justiça Social; Inclusão Social, Inserção das Mulheres; Transversalidade; Esporte; Empoderamento; Equidade de Gênero; Igualdade de Gênero; Discriminação de Gênero; Violência de Gênero e Violência Doméstica. Esses são assuntos que perpassam a proteção de direitos, superação de desigualdades e contra discriminação, mas majoritariamente trabalhados de forma dicotômica, sem abordar as transposições e sobreposições dessas violências. A seleção excluiu atos assinados dentro das instituições da ONU, visto que o foco da pesquisa recai sobre a prática da proteção contra discriminação por um prisma interseccional entre o Brasil e seus parceiros, analisando como são reproduzidas essas normas. Do total de 85 atos internacionais identificados, 72 estão em vigor, 8 em processo de tramitação e 5 expiraram. A maioria dos atos (88,24%) possui uma geometria bilateral, enquanto 11,76% são multilaterais. O perfil dos instrumentos é o seguinte: 21 são acordos, 21 memorandos, 17 ajustes complementares, 11 declarações conjuntas, 7 protocolos, 4 trocas de notas, 1 convenção, 1 reunião ordinária, 1 plano de ação e 1 plano de parceria. Em relação aos signatários, 73 atos foram assinados pelo Ministério das Relações Exteriores, 7 pela Presidência da República, 4 por outros ministérios e 1 não possui os signatários identificados. A partir da geometria dos atos, 68,24% são Sul-Sul e 31,76% Norte- Sul.

Conforme ilustrado na Figura 1, todos os atos internacionais localizados pela pesquisa foram posteriores à conceituação da perspectiva interseccional. O documento mais antigo identificado é datado de 1995, o que corrobora o processo de descompressão da agenda das Relações Internacionais para além dos temas tradicionais de segurança. Esse movimento tem início a partir de 1970, quando novas abordagens, temas e campos de estudo começam a ganhar espaço, e se acentua significativamente após o fim da Guerra Fria, favorecendo a expansão e diversificação das agendas acadêmica e política da área. (Keohane; Nye, 1998).

Figura 1: Data de Celebração X Numero de Atos Assinados



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Observa-se uma concentração significativa no período correspondente aos dois primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Durante seus oito anos de governo, 48% dos atos internacionais relacionados a direitos humanos e igualdade de gênero foram firmados, evidenciando a forte relação entre esses projetos e as orientações políticas do governo vigente. Destacam-se os anos de 2003 e 2010, com a assinatura de 10 e 9 atos, respectivamente. Em contraste, entre 2016 e 2022, apenas 6 atos, ou 7% do total, foram assinados, indicando uma redução, uma ruptura significativa na condução da política externa e no compromisso com a expansão das proteções contra discriminação e desigualdade de gênero.

Dos 85 atos internacionais localizados, apenas 11 (13%) incorporam uma abordagem interseccional de forma explícita, indo além da menção exclusiva ao gênero. Essa seção detalha qualitativamente como a interseccionalidade é operacionalizada nesses 11 documentos e estabelece um contraste fundamental com os 74 atos remanescentes (focados apenas em gênero/empoderamento).

Os 11 atos interseccionais (Tabela 1) se distinguem, inicialmente, pelo seu objeto específico e pelas políticas que endereçam. Diferente dos 74 atos majoritários, que se concentram em temas genéricos como "inserção das mulheres" e "esporte" (que reproduzem a lógica do empoderamento neoliberal e da autorresponsabilização), os documentos interseccionais frequentemente se referem a políticas de impacto estrutural ou populações específicas. Por exemplo, o "Ajuste complementar de cooperação relativo ao projeto inclusão social urbana" entre o Brasil e a Comunidade Econômica Europeia foca em intervenções em áreas urbanas que, por defini-

ção, lidam com a intersecção de classe, raça e localidade. De maneira semelhante, o "primeiro plano de ação social entre Brasil e Venezuela" aborda a coordenação de ações de combate à pobreza e exclusão social, reconhecendo implicitamente a falha das políticas universais em atingir grupos marginalizados.

A operacionalização da interseccionalidade nesses 11 documentos manifesta-se mediante dois mecanismos principais. O primeiro é a linguagem de múltipla discriminação: declarações conjuntas (como as assinadas com a Argentina) empregam explicitamente termos como "múltiplas discriminações" ou fazem menção coordenada a categorias (ex: "mulheres e meninas em contextos de pobreza, raça e etnia"). O segundo é o foco no resultado de políticas de base: atos de cooperação técnica buscam mitigar os efeitos de desigualdades socioeconômicas em contextos que não podem ser explicados unicamente pelo eixo de gênero, como o acesso à tecnologia e o apoio a pequenas empresas. Nesses casos, a interseccionalidade opera como um princípio norteador para correção de rota de políticas existentes.

Em nítido contraste, os 74 atos não interseccionais tendem a focar na violência de gênero e no empoderamento feminino com soluções unidimensionais. Neles, o termo "mulher" é utilizado de forma universal, ignorando as sobreposições de opressão. Enquanto um ato não interseccional propõe um projeto para aumentar a participação feminina no esporte, um ato interseccional (como o protocolo com o Senegal no domínio da proteção e promoção dos direitos humanos e da inclusão social) estabelece bases para ações que considerem as especificidades de mulheres rurais e negras, por exemplo. A diferença qualitativa reside, portanto, na transição de um modelo de "adição" (mulheres + esporte) para um modelo de "análise da composição" (como a pobreza e a raça amplificam a vulnerabilidade de mulheres urbanas).

Hipóteses sobre a presença da interseccionalidade. A presença esporádica e concentrada desses 11 atos sugere que a incorporação da pauta interseccional na política externa brasileira não é um processo burocrático contínuo, mas sim resultado de janelas de oportunidade política específicas. Duas hipóteses se destacam: primeira o alinhamento ideológico Sul-Sul: quase dois terços dos atos interseccionais são Sul-Sul. Declarações conjuntas com a Venezuela e a Argentina, notadamente durante os governos Lula e Dilma, tendem a abraçar discursos de justiça social e reconhecimento de especificidades pós-coloniais, facilitando a inclusão de linguagem interseccional. E a segunda é a da influência de agentes específicos: a presença feminina na assinatura (45% dos 11 atos vs. 14% do total) reforça a hipótese de que o engajamento e a vontade política de signatários alinhados com a temática de gênero e raça (como as ministras/presidentas mencionadas) são cruciais para a materialização dessa abordagem em instrumentos internacionais.

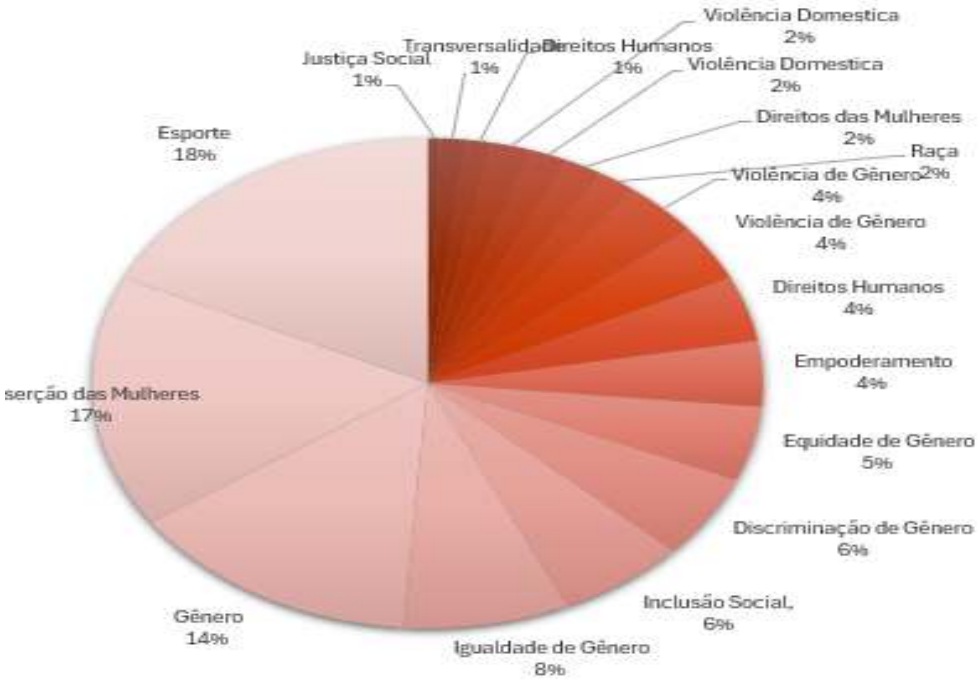
Sobre as temáticas abordadas nos atos (Figura 2), a inserção das mulheres (18%) é a segunda mais representativa, envolvendo iniciativas e projetos que ao reconhecerem as desigualdades de gênero propõem, como soluções, maior participação e agência das mulheres

na sociedade, especialmente no mercado de trabalho e na área laboral. O tema aparece no corpo dos atos de forma abrangente e sem detalhamento específico, mas que dialoga com a temática mais presente, o esporte (17,9%), que reforça a ideologia de inserção das mulheres sob uma lente neoliberal. Nesse contexto, o esporte é utilizado como uma proposta concreta para a promoção da igualdade de gênero, combate a estereótipos e criação de espaços para a participação feminina em diferentes modalidades.

Somando-se às iniciativas que abordam explicitamente o empoderamento (4,3%), essas temáticas representam aproximadamente 40% dos instrumentos analisados. No entanto, a abordagem presente no corpo dos atos sobre empoderamento feminino, amplamente propagada como solução para as opressões enfrentadas pelas mulheres, está associada ao neoliberalismo, promovendo autorresponsabilização, autoemprego e empreendedorismo. Tal perspectiva fragmenta as sociedades e opressões, desconsiderando as relações patriarcais e raciais e alinha-se a pautas que negam as divisões sociais, afastando o termo de suas raízes, originalmente voltadas à ampliação da participação política e da democracia (Silva, 2020). Esse cenário contrasta profundamente com abordagens feministas críticas, como aponta Collins (2016), ao destacar o potencial emancipatório de políticas formuladas em torno de diversos eixos que podem ter sua capacidade limitada quando apropriado pelo neoliberalismo, que o descarta como incapaz de promover mudanças. No entanto, a perspectiva interseccional ou consubstancial, por si só, não gera transformações; elas dependem de articulação e vontade política.

Outro tema presente no teor dos documentos é igualdade de gênero (8%), com foco na a busca pela equidade entre homens e mulheres em todos os âmbitos da vida social, evidenciando a necessidade de ações e políticas públicas nesse sentido. Por sua vez, discriminação de gênero (5,5%) ressalta a persistência desse problema na sociedade e a urgência de medidas para combater a violência e a desigualdade de oportunidades. Além disso, outras áreas importantes abordam explicitamente os direitos humanos (5,58%), reconhecendo seu papel na proteção dos direitos das mulheres, contribuindo para a construção de uma sociedade justa e igualitária. Incluem violência doméstica (3,7%), um problema grave que requer medidas de proteção às vítimas e punição aos agressores. Contudo, os atos ainda reproduzem dicotomias sem aprofundar ou apresentar projetos com informações detalhadas, plano de trabalhos, detalhamento da atuação dos agentes implementadores, prazos de implementação, orçamentos, mostrando uma imaturidade das políticas públicas, o que prejudica a efetividade das soluções propostas.

Figura 2: Porcentagem geral dos temas



Fonte: Elaborado pelo Autor.

A ausência de uma abordagem interseccional explícita em muitos documentos e acordos internacionais pode resultar em políticas que, embora bem-intencionadas, falham em abordar as causas subjacentes e interconectadas da desigualdade. Por exemplo, uma política que visa combater a discriminação de gênero sem considerar fatores como raça, classe social ou deficiência pode inadvertidamente excluir, ou negligenciar as experiências de mulheres que enfrentam múltiplas formas de opressão.

Portanto, faz-se imperativo um esforço coordenado para educar e sensibilizar os formuladores de políticas sobre a relevância e a aplicação prática da interseccionalidade. Isso envolve não apenas a revisão do conteúdo dos instrumentos existentes, mas também a adoção de metodologias que garantam a participação ativa e representativa de diversos grupos na concepção de novas políticas. Somente assim será possível criar um arcabouço jurídico e político que reflita verdadeiramente a complexidade das experiências humanas e que promova a equidade e a justiça de forma abrangente.

Tabela 1: Atos Internacionais com presença do conceito de Interseccionalidade

Sequência	Titulo do Ato Internacional
1	Ajuste Complementar ao Acordo-Quadro de Cooperação para Implementar o Projeto "Redes de Centros Tecnológicos e Apoio às Pequenas e Médias Empresas Brasileiras - Convenção de Financiamentos " entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil (Anexos I, II, e III nº BRAB7-311/2000/0005).
2	Ajuste Complementar de Cooperação Relativo ao Projeto "Inclusão Social Urbana" entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia.
3	Declaração Conjunta - Visita oficial da Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, à Presidenta da República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner
4	Declaração Conjunta de Brasília entre o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva e o Presidente da República Bolivariana da Venezuela, Nicolás Maduros Moros
5	Declaração Conjunta por ocasião da visita oficial à República Argentina do Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva
6	Declaração de Intenções para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Promoção dos Direitos da Mulher e da Criança
7	Declaração para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Proteção dos Direitos das Mulheres
8	Declaração para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Proteção dos Direitos das Mulheres
9	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa para a Promoção da Igualdade de Gênero
10	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para o Avanço da Condição da Mulher
11	Primeiro Plano de Ação Social entre Brasil – Venezuela.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Do total de 85 atos internacionais localizados no corpus documental, apenas 11 (13%) incorporam uma abordagem interseccional de forma explícita, superando o enquadramento tradicional e universalista de gênero predominante na maioria dos acordos. Esta seção apresenta uma análise qualitativa da operacionalização da interseccionalidade nesses documentos, deslocando o foco normativo para uma descrição empírica dos dados. O contraste fundamental entre esses 11 atos e os 74 restantes que, em sua maioria, se limitam à promoção da "inserção da mulher" e ao "empoderamento" em uma lógica neoliberal reside na forma como as políticas públicas qualificam seus públicos-alvo, articulando múltiplos eixos de opressão e evitando a categoria homogênea e abstrata de "mulher".

A análise dos excertos classificados como interseccionais evidencia a diversidade de abordagens adotadas pelo Brasil em variados contextos de cooperação. No âmbito da cooperação técnica e metodológica, o Ajuste Complementar de Cooperação Relativo ao Projeto "Inclusão Social Urbana" destaca-se por operacionalizar a interseccionalidade em termos demográficos, identificando grupos-alvo específicos na Matriz do Quadro Lógico, que nomeia e qualifica as vulnerabilidades urbanas: "viúvas, idosas, afrodescendentes, sem-teto, mães solteiras". Esse trecho associa explicitamente gênero, raça e status social à formulação de políticas de inclusão, configurando um modelo composicional de enfrentamento das desigualdades.

De modo semelhante, o "Ajuste Complementar ao Acordo-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa do Brasil, Redes de Centros Tecnológicos e Apoio às PME Brasileiras" introduz a interseccionalidade como um filtro metodológico e de equidade em um projeto técnico, conforme o trecho: "A seleção final dos ramos industriais prioritários levará em consideração... (vi) a aplicação de medidas específicas para garantir a participação adequada das mulheres e (vii) o respeito da diversidade cultural e social...". Ao vincular gênero e diversidade cultural como critérios de elegibilidade, o ato assegura que o investimento tecnológico não reforce desigualdades estruturais. Já o Primeiro Plano de Ação Social entre Brasil – Venezuela amplia o enfoque ao incluir dimensões estruturais de vulnerabilidade como classe, idade e status social em políticas de proteção social e saúde. O trecho da seção "Proteção Social e Saúde" prevê "assessoria técnica em programas de prevenção de gravidez na adolescência e para crianças e adolescentes viciados, além de ações para população de rua e erradicação do trabalho infantil", demonstrando uma abordagem composicional de vulnerabilidade social complexa que se sobrepõe à pauta de gênero.

No campo da expansão categórica e normativa, atos políticos mais recentes incorporam a interseccionalidade por meio de uma linguagem ampliada de direitos humanos. A Declaração Conjunta por ocasião da Visita Oficial à República Argentina do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva estabelece: "Acordaram estabelecer reuniões técnicas para consultas bilaterais em matéria de direitos humanos (...) com particular ênfase nas políticas de igualdade para mulheres e LGBTI+ e na luta contra o racismo e todas as formas de discriminação", evidenciando o reconhecimento simultâneo das opressões de gênero, sexualidade e raça. A mesma formulação é reproduzida na Declaração Conjunta de Brasília entre o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Presidente Nicolás Maduro Moros, reforçando a integração da pauta LGBTI+ e antirracista no eixo de igualdade de gênero.

No contexto da Declaração de Intenções para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Promoção dos Direitos da Mulher e da Criança (Índia, 2012), o trecho que afirma a "ênfase nas mulheres que vivem em condições de extrema pobreza" e a necessidade de "considerar as circunstâncias que caracterizam os grupos de mulheres em situação de maior vulnerabilidade" explicita o deslocamento da pauta de empoderamento universal para um enfoque classista e

contextual. Essa mesma abordagem é reiterada na Declaração para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Proteção dos Direitos das Mulheres (El Salvador, 2011) e na Declaração para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Proteção dos Direitos das Mulheres (Argentina, 2011), ambas afirmando o compromisso com a "participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e de decisão" e com as "mulheres que se encontram em situação de extrema pobreza".

De forma convergente, o Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para o Avanço da Condição da Mulher (EUA, 2010) reafirma a interseccionalidade racial ao "recordar os compromissos políticos assumidos pelos dois Governos... e no Plano de Ação Conjunta para a Eliminação da Discriminação Étnico-Racial e a Promoção da Igualdade", estabelecendo a raça como fundamento normativo para a agenda de gênero. A Declaração Conjunta da Visita Oficial da Presidenta Dilma Rousseff à Presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Argentina, 2011), por sua vez, associa a identidade de gênero à representatividade política, destacando que "a chegada de duas mulheres à Presidência reflete um amadurecimento democrático e o justo reconhecimento do papel das mulheres na política". Finalmente, o Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa para a Promoção da Igualdade de Gênero (Portugal, 2010), embora utilize linguagem mais genérica, revela uma dimensão institucional interseccional: foi assinado pela Secretária de Estado da Igualdade de Portugal, indicando uma articulação política especializada e a disposição de transcender o universalismo tradicional na agenda de gênero.

Em conjunto, esses atos ilustram a transição da lógica aditiva (mulher + desenvolvimento) para uma lógica composicional da opressão (mulheres negras, pobres, idosas, sem-teto ou LGBTI+), conforme proposto por Crenshaw (1991). Essa mudança não apenas reflete um avanço epistemológico na formulação de políticas externas e de desenvolvimento, mas também consolida a interseccionalidade como um critério de eficácia social e de justiça distributiva nas estratégias de cooperação internacional do Brasil.

A operacionalização da interseccionalidade nos atos analisados manifesta-se em dois modelos principais, vinculados à geometria das relações de cooperação internacional. O modelo metodológico, predominante nas cooperações técnicas Norte-Sul, utiliza a interseccionalidade como filtro de justiça social e critério de mitigação de risco, aplicando-a a políticas de natureza técnico-estrutural. Um exemplo paradigmático é o Ajuste Complementar de Cooperação Relativo ao Projeto "Inclusão Social Urbana" (União Europeia, 2005), que adota uma matriz de vulnerabilidades múltiplas – gênero, raça, classe e status social – ao definir como público-alvo "viúvas, idosas, afrodescendentes, sem-teto, mães solteiras". Essa formulação evidencia um reconhecimento explícito das sobreposições de desigualdade e da necessidade de políticas que respondam a experiências compostas de opressão.

De modo semelhante, o Ajuste Complementar ao Acordo-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Econômica Europeia e o Brasil, relativo às Redes de Centros Tecnológicos (UE, 2004), operacionaliza a interseccionalidade como critério metodológico de elegibilidade. O texto explicita que "a seleção final dos ramos industriais prioritários levará em consideração (...) medidas específicas para garantir a participação adequada das mulheres e o respeito à diversidade cultural e social", evitando, assim, que os investimentos tecnológicos reforcem desigualdades estruturais. Nesses casos, a interseccionalidade é incorporada como uma cláusula de governança responsável, aproximando-se da noção de "risco social" presente em Tickner (2002) e consolidando-se como um instrumento de eficácia social.

O segundo eixo, o Modelo de Expansão Categórica e Normativa, predomina nas declarações políticas firmadas em contextos de Cooperação Sul-Sul, nas quais a interseccionalidade atua como linguagem progressista e instrumento de ampliação da pauta de direitos humanos. A Declaração Conjunta por ocasião da Visita Oficial à República Argentina do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023) e a Declaração Conjunta de Brasília entre o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Presidente Nicolás Maduro Moros (2023) são exemplares nesse sentido: ambas introduzem explicitamente categorias como gênero, raça e diversidade sexual, comprometendo-se com "políticas de igualdade para mulheres e LGBTI+" e com a "luta contra o racismo e todas as formas de discriminação". Essa ampliação terminológica confirma o deslocamento da lógica aditiva (gênero + raça) para a lógica composicional da opressão (Crenshaw, 1991), na qual as desigualdades são tratadas de maneira interdependente e estrutural.

Outros atos relevantes, como a Declaração de Intenções para a Promoção da Igualdade de Gênero e dos Direitos da Mulher e da Criança (Índia, 2012), a Declaração para a Promoção da Igualdade de Gênero e Proteção dos Direitos das Mulheres (El Salvador, 2011; Argentina, 2011) e o Primeiro Plano de Ação Social entre Brasil e Venezuela (2010), destacam-se por enfatizar a vulnerabilidade socioeconômica e a multirracialidade como dimensões estruturantes das desigualdades. O foco em "mulheres em situação de extrema pobreza" e na "participação igualitária, plural e multirracial" evidencia um esforço por romper com a neutralidade de gênero das políticas e reconhecer a diversidade de experiências entre mulheres racializadas e pobres, perspectiva alinhada à concepção de justiça interseccional proposta por Collins e Bilge (2016).

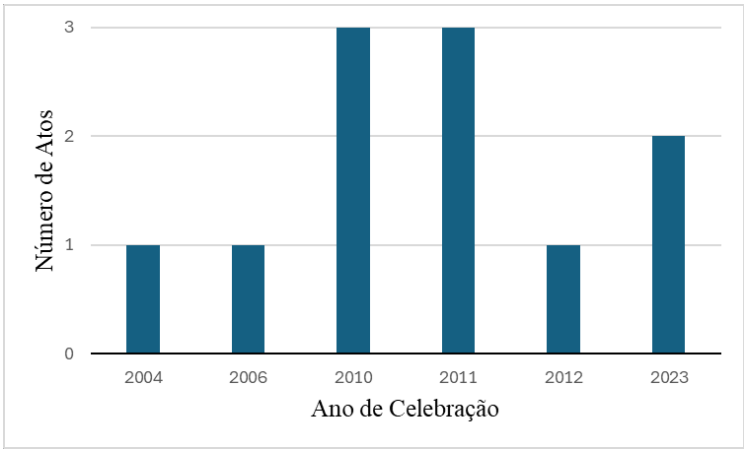
O contraste qualitativo entre os atos interseccionais e os não interseccionais revela um avanço epistemológico e político. Enquanto a maioria dos acordos adota um enfoque universalista, tratando o empoderamento feminino como estratégia de mercado, os atos interseccionais incorporam a diferença como princípio de justiça e eficácia social. Neles, a interseccionalidade não é apenas um marcador discursivo, mas um critério operacional de formulação, execução e avaliação de políticas públicas, tornando-se parte do próprio desenho da cooperação internacional.

A análise também indica que a presença da interseccionalidade nesses documentos não é resultado de uma prática burocrática sistematizada, mas de janelas de oportunidade política e agência institucional. A concentração de atos Sul-Sul entre 2011 e 2023, por exemplo, revela o papel ideológico das coalizões regionais progressistas na incorporação de pautas de justiça social. Em contraste, os ajustes complementares firmados com a União Europeia (2004/2005) refletem uma internalização técnica da interseccionalidade como requisito de mitigação de risco social em projetos de desenvolvimento. Já os atos mediados por órgãos especializados, como a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), entre 2010 e 2012, demonstram que a institucionalização de uma agência técnica especializada é um fator determinante para a adoção de linguagem e diretrizes interseccionais mais rigorosas.

Dessa forma, a interseccionalidade emerge nos atos internacionais brasileiros como uma categoria de mediação entre técnica e política, conectando a agenda de desenvolvimento à justiça social. Sua presença, embora limitada, marca uma inflexão qualitativa nas práticas de cooperação internacional, sugerindo que a incorporação de múltiplas opressões e identidades não é apenas um avanço discursivo, mas um elemento estruturante de novas formas de governança inclusiva.

Outras características dos atos, apresentam diferenças marcantes, com 35% deles pertencendo à geometria Norte-Sul e 65% à geometria Sul-Sul e 18% sendo multilaterais e do total de atos multilaterais 20% tem esse marcador. Esses atos foram assinados em diferentes períodos: um em 2004, um em 2006, três em 2010, três em 2011, um em 2012 e dois em 2023 como apresentado na Figura 3. Evidenciando que essa abordagem ainda não é constante nem predominante, surgindo de forma esporádica em meio aos demais atos e políticas.

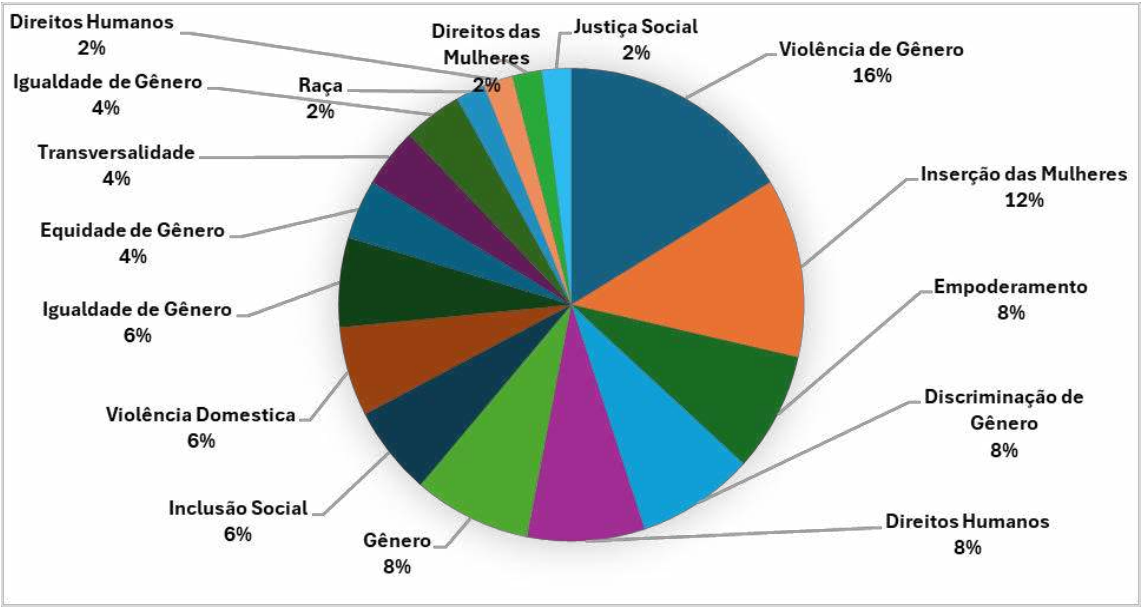
Figura 3: Data de Celebração X Número de Atos com Interseccionalidade Assinados



Fonte: Elaborado pelo Autor.

O perfil desses atos também se destaca: seis são declarações conjuntas realizadas entre presidentes do Sul Global, quatro delas durante o mandato da Presidenta Dilma Rousseff. Nessas declarações, reconhece-se, em discurso, que as dinâmicas de opressão e o desrespeito aos direitos humanos não podem ser superados sem a consideração das dinâmicas interseccionais. Contudo, esses atos não resultaram em acordos ou instrumentos com maior capacidade vinculante, ou potencial de transformação. Essa característica contrasta com os atos de orientação Norte-Sul, que geralmente se configuram como memorandos ou ajustes complementares a acordos centrais. Esses instrumentos tendem a corrigir e redirecionar políticas existentes, adaptando-as a abordagens interseccionais de forma mais concreta, embora com limitações no alcance prático das mudanças propostas. Assim, evidencia-se uma lacuna na efetividade dos atos Sul-Sul em transformar discursos interseccionais em ações vinculantes e práticas, enquanto os atos Norte-Sul mantêm-se focados em ajustes técnicos sem abordar profundamente as estruturas opressoras.

Figura 4: Porcentagem dos Temas nos Atos que Abordam Interseccionalidade



Fonte: Elaborado pelo Autor.

As informações demonstradas na Figura 4, mantém uma centralidade dos atos em temas como "Violência de Gênero" e "Inserção das Mulheres," visibilizando a superação ou redução da violência como ponto inicial para superar questões ligadas ao gênero para ocorrer uma melhor inserção das mulheres na sociedade. Contudo, embora sejam pontos fundamentais, eles não abordam adequadamente as múltiplas dimensões das desigualdades que as mulheres

enfrentam, especialmente as que envolvem raça, deficiências, classe e outras interações complexas de opressões.

A presença recorrente de "Violência de Gênero" e "Inserção das Mulheres" indica uma ênfase na resposta a problemas imediatos e visíveis, mas essas abordagens simplificam a questão ao não reconhecer as diferentes situações em que há violência e exclusão, necessitando que a política pública inclua as identidades e contextos de gênero. Mulheres negras, indígenas, trans e periféricas, por exemplo, vivenciam a violência de forma distinta, em razão das opressões interligadas que atravessam suas vidas. Essa limitação na análise ocorre também na baixa presença de temas como "Raça" e "Justiça Social", sugerindo que as discussões sobre desigualdade de gênero muitas vezes não dialogam com a complexidade das interseccionalidades entre gênero, classe e etnia.

Ao considerar os atos que tratam de "Discriminação de Gênero" e "Empoderamento", observa-se que esses documentos são construídos a partir de uma perspectiva neoliberal, pois atribuem às mulheres a responsabilidade individual de superar adversidades, desconsiderando as condições estruturais que limitam suas possibilidades de ação. A falta de ênfase em "Justiça Social" como uma questão central aponta também para a omissão das causas estruturais das desigualdades, como a exclusão econômica, a discriminação racial e as políticas públicas que perpetuam a marginalização de determinados grupos de mulheres. A escassez de temas como "Transversalidade" e "Equidade de Gênero" nos dados é particularmente relevante quando se considera a proposta interseccional, que busca justamente tratar das múltiplas formas de opressão de forma integrada. A interseccionalidade, como conceito, defende que as experiências de opressão não podem ser isoladas ou analisadas de maneira simplista, pois elas se sobrepõem e se interligam, criando realidades únicas e complexas para diferentes grupos de mulheres. A falta de uma abordagem que articule essas diversas opressões limita o potencial transformador das políticas e das práticas de igualdade de gênero.

Embora os atos que mencionem e trabalhem essas questões representem um avanço ao reconhecer a complexidade das opressões, eles ainda não conseguem identificar e superar efetivamente os problemas estruturais. Em muitos casos, a interseccionalidade é abordada de forma superficial, aparecendo apenas nominalmente ou como um acréscimo, sem que haja uma construção sólida de ações que realmente integrem e enfrentem as interconexões das opressões que ocorrem entre diferentes eixos, como gênero, raça, classe e outros marcadores sociais. Essa abordagem fragmentada limita o potencial transformador desses atos, pois não promove uma análise profunda das dinâmicas de poder que perpetuam as desigualdades. Em vez de construir políticas e ações que partam do reconhecimento das interseccionalidades, muitas vezes essas questões são tratadas como complementares, sem que haja um esforço genuíno para desconstruir as estruturas que sustentam as opressões (Farranha; Silva, 2021). Para haver um avanço significativo, é necessário que os atos e políticas públicas não apenas men-

cionem a interseccionalidade, mas a incorporem como base fundamental para a construção de soluções. Isso implica em desenvolver estratégias que considerem as múltiplas dimensões das opressões e suas interações, promovendo ações integradas e transformadoras que enfrentem as desigualdades de forma estrutural e não apenas superficial

Outro apontamento relevante é sobre o perfil dos signatários desses atos. O fato de haver a presença de um número semelhante de mulheres signatárias, apenas 11 de 85 (14%), reforça o argumento de Tickner sobre a masculinidade dentro dos processos decisórios e formulação de políticas, sendo que estes 11 documentos 5 são os que trabalham interseccionalidades, o que são indícios que podem demonstram a influência dos signatários dentro do teor do texto. Dos 11 identificados com interseccionalidades, 45% contêm uma mulher como signatária. A baixa representatividade feminina nesses processos contribui para a invisibilidade das questões interseccionais e para a perpetuação de desigualdades de gênero e raça.

É fundamental que os instrumentos internacionais sejam revistos e atualizados para incorporar a perspectiva interseccional de forma transversal e abrangente. Isso significa que os instrumentos devem reconhecer a interconexão das diferentes formas de discriminação e garantir que as medidas para promover a igualdade de gênero considerem as diferentes realidades e necessidades das mulheres

Ao analisarmos os 11 atos que tiveram mulheres como signatárias, isto é, detentoras do poder de assinatura, verificamos que 5 deles (41%) abordam múltiplos eixos e formas de opressão. Entre os atos assinados exclusivamente por mulheres, apenas 3 declarações conjuntas apresentam essa abordagem de maneira explícita. São elas: a Declaração Conjunta das Presidentas da República Federativa do Brasil e da República Argentina sobre a Promoção da Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (2015); a Declaração Conjunta dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil e da Argentina sobre a Promoção da Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (2016); e a Declaração para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Proteção dos Direitos das Mulheres, assinada por Iriny Lopes, Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República Federativa do Brasil, e Vanda Pignato, Secretária de Inclusão Social da República de El Salvador (2017).

Esses dados tornam-se particularmente relevantes quando se considera que o Brasil é signatário de todos os principais tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e dos direitos das mulheres. Contudo, as práticas normativas do Estado brasileiro em sua atuação bilateral não incorporam plenamente esses compromissos, o que dificulta o alcance dos objetivos de igualdade de gênero promovidos pelos ministérios e instituições responsáveis

Em contraste, 73 atos (86%) possuem apenas homens como signatários, e apenas 6 (8%) trabalham de alguma forma as questões com interseccionalidade. Essa discrepância gritante evidencia a necessidade urgente de ampliar a participação masculina na luta pela igualdade de

gênero e interseccionalidade. Dos 85 atos internacionais analisados, apenas 11 (13%) abordam a interseccionalidade de forma explícita em seu conteúdo e proposta. Essa discrepância entre a necessidade de considerar as múltiplas formas de discriminação que as mulheres enfrentam e a realidade dos instrumentos internacionais demonstra a necessidade urgente de aprimoramento e atualização desses instrumentos.

Dos 11 atos que trabalham com interseccionalidade, 2 já expiraram, 1 está em tramitação e 8 estão em vigor. Todos esses atos foram firmados a partir de 2004, o que demonstra que a interseccionalidade é um tema cada vez mais presente na agenda internacional. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer para que essa perspectiva seja incorporada de forma transversal e abrangente em todos os instrumentos internacionais. É importante destacar que a baixa representatividade feminina nos processos decisórios e na formulação de políticas contribui para a invisibilidade das questões interseccionais. Aumentar a participação das mulheres nesses processos é fundamental para garantir que as suas vozes e experiências sejam consideradas.

A ação política, nesse sentido, deve ser orientada pela compreensão de que as diferenças se entrecruzam e geram desigualdades, demandando ferramentas particulares para solucioná-las (Kyrillos, 2022; Farranha; Silva, 2021). Isso se traduz na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas que considerem os efeitos dos marcadores sociais das diferenças e a incidência da desigualdade advinda dessas marcações. As dimensões do contexto institucional e os resultados alcançados são pontos necessários para uma análise mais concreta da realidade de grupos vulneráveis e marginalizados (Farranha; Silva, 2021). Em suma, uma política externa interseccional busca construir normas e regimes que rompam com as desigualdades, garantindo que a defesa dos direitos humanos seja verdadeiramente universal e inclusiva.

A disparidade de poder entre homens e mulheres é uma realidade global, abrangendo tanto o mundo ocidental quanto o oriental, o Norte e o Sul Global. Essa desigualdade social não apenas atravessa múltiplas culturas, mas também permeia a discussão sobre a dominação patriarcal ao longo da história, manifestando-se em períodos de maior ou menor opressão e controle (Onuki, 2018). As informações extraídas corroboram a teorização e a crítica das teorias feministas e também revelam a desigualdade de poder dentro das instituições. Onuki (2018) discorre que apesar do crescente reconhecimento da importância de incluir a perspectiva de gênero nas Relações Internacionais e Estudos de Política Internacional (EPI), ainda persistem desentendimentos quanto à abordagem adequada. Muitos pesquisadores parecem contentar-se em simplesmente fazer menções às mulheres como um grupo em alguns contextos, frequentemente retratando-as como ativistas nos movimentos feministas ou analisando o impacto de determinados processos sobre elas. No entanto, essa abordagem é mais uma questão de "adição de mulheres" às análises existentes, sem efetivamente questionar as categorias e estruturas subjacentes, não reconhecendo o gênero como uma força fundamental na

constituição de processos importantes. Mesmo quando as mulheres são mencionadas, muitos estudos as veem como um grupo homogêneo, falhando em reconhecer a diversidade de experiências dentro desse grupo e negligenciando outros grupos também baseados em gênero.

Analisar o papel da mulher nas Relações Internacionais é essencial para revelar dinâmicas de poder que passam despercebidas em análises focadas apenas nos Estados e instituições. Muitos homens em posições de liderança preferem preservar o status quo, limitando-se a declarar apoio aos direitos humanos em vez de promover mudanças que garantam proteção real às mulheres. Hunt (2009) mostra como essa postura dificulta avanços concretos, alinhando-se à argumentação de Tickner (1992), para quem a simples formalização dos direitos das mulheres não assegura sua efetivação.

Os resultados obtidos nesta análise destacam a importância da interseccionalidade como uma ferramenta essencial na formulação de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero.

A análise dos atos internacionais revela que a perspectiva interseccional ainda não foi amplamente incorporada às políticas examinadas. Predominam abordagens isoladas, centradas apenas em gênero ou direitos humanos, com inclusão muito limitada da dimensão racial. Mesmo a proteção de um único eixo de opressão fora das instituições internacionais mostrou-se insuficiente, com baixa aplicação das normas internacionais nas práticas do Estado brasileiro. Esse cenário evidencia uma lacuna significativa na incorporação e operacionalização dessas diretrizes. Diante disso, torna-se necessária uma integração mais consistente de abordagens interseccionais na formulação de políticas públicas, de modo a contemplar as múltiplas formas de opressão e suas inter-relações. Um compromisso mais robusto com a interseccionalidade é essencial para que as medidas adotadas sejam inclusivas e contribuam, de fato, para a construção de sociedades mais justas e igualitárias.

Diante desse cenário, é fundamental reconhecer que os esforços em prol da inclusão e da superação das formas de exclusão são confrontados por interesses políticos antagônicos (Butler, 2015). Nesse sentido, a luta pela inclusão é um processo contínuo e multifacetado, que demanda não apenas ações concretas de inclusão, mas também uma profunda reflexão sobre as dinâmicas de poder e as estruturas sociais que perpetuam a exclusão. A interseccionalidade surge como uma abordagem fundamental nesse contexto, pois permite uma compreensão mais completa e holística das diversas formas de opressão e discriminação, oferecendo caminhos para a construção de políticas públicas mais justas e inclusivas.

Segundo Moyn (2018), os direitos humanos assumiram um papel fundamental como uma linguagem que transcende as fronteiras nacionais, expressando nossas aspirações cosmopolitas e nossa solidariedade com indivíduos além de nossa nação. Com os direitos humanos tornaram nossa linguagem para indicar que nossa solidariedade com nossos semelhantes

permaneça fraca e barata. Em grande medida, os direitos humanos se tornaram prisioneiros da era contemporânea da desigualdade, remanescentes de uma visão ocidental dicotômica e por muitas vezes colonial. O conjunto normativo global representado pelos regimes de direitos humanos e o sistema da ONU, se complementam e se fortalecem. Inspirados pelos valores e princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, formam um arcabouço instrumental essencial para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito internacional e recíproco para as mulheres.

Sob essa perspectiva, esses diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem de maneira sinérgica, visando o bem-estar dos indivíduos sob sua proteção. Ao adotarem o princípio da primazia da pessoa humana, esses sistemas se unem para reforçar o sistema nacional de proteção, buscando garantir a máxima efetividade na salvaguarda e promoção dos direitos fundamentais. Essa abordagem reflete a lógica individualista e unipolar, o que coloca alerta sobre a produção futura de novas normas e como rompê-las para abrangerem as diferenças (Kyrillos, 2022; Piovesan, 2006). Assim, é essencial que os esforços para promover a igualdade de gênero e a inclusão social sejam acompanhados por uma análise crítica das estruturas de poder existentes e um compromisso genuíno com a transformação das relações sociais desiguais. Somente através desse processo de conscientização e engajamento contínuo será possível avançar em direção a sociedades verdadeiramente democráticas e igualitárias (Butler, 2015; Creshaw, 1992; 2002).

A análise empírica dos 11 atos demonstrou que a operacionalização do conceito ocorre em modelos distintos: (a) como critério de eficácia técnica e justiça distributiva em acordos Norte-Sul (Ex: o Ajuste Complementar de Cooperação Relativo ao Projeto "Inclusão Social Urbana" que nomina e qualifica os beneficiários por múltiplos eixos de opressão); e (b) como expansão categórica e sinalização política em acordos Sul-Sul (Ex: a inclusão explícita das pautas de LGBTI+ e Racismo ao lado da agenda de mulheres nas Declarações Conjuntas de 2023). Essa inclusão de categorias como LGBTI+, além da raça/classe, marca um avanço epistemológico na política externa brasileira.

A ausência de uma abordagem abrangente nas políticas para lidar com as complexidades não advém unicamente da falta de vontade política, mas também da influência de uma percepção simplificada da discriminação. Essa visão estrutura as políticas de modo que as lutas sociais sejam categorizadas como questões singulares, ignorando a interseccionalidade das opressões. Essa estrutura rígida importa uma visão descritiva e normativa da sociedade que reforça *o status quo*. Ao segmentar as lutas e negar a multiplicidade das experiências, essa visão impede o reconhecimento das desigualdades interligadas e perpetua a marginalização de grupos socialmente vulneráveis. Para superar essa lacuna, é necessário romper com essa visão reducionista e adotar uma perspectiva interseccional. Essa perspectiva reconhece que as diferentes formas de opressão se entrelaçam e geram experiências complexas de desigualda-

de. Ao incorporar essa visão nas políticas públicas, é possível construir um modelo mais justo e inclusivo que abrace as nuances da realidade social. (Creshaw, 1989). Para que a política externa brasileira possa efetivamente romper com as desigualdades e promover a justiça social em sua atuação internacional, deve ir além da mera menção do conceito e integrá-lo de maneira substantiva na formulação, implementação e avaliação das políticas e atos internacionais.

Uma das contribuições centrais de Cresnshaw (1992; 2002) e de Kyrillos (2002) é a criação de instrumentos internacionais ou, mais especificamente, de um protocolo de análise que possibilite identificar a intersecção de elementos de discriminação, com foco especial na raça e no gênero Tal protocolo deveria facilitar um diálogo produtivo e o desenvolvimento de informações acessíveis sobre as dimensões de raça e gênero da subordinação interseccional. Isso significa que, ao invés de abordagens universalizantes que podem invisibilizar grupos específicos, a política externa deve buscar compreender as experiências de mulheres negras, migrantes, indígenas e latinas, o qual são as vozes que deram origem e enriqueceram o conceito de interseccionalidade.

A necessidade de metodologias que examinem as experiências de grupos marginalizados é crucial. Os métodos de pesquisa tradicionais muitas vezes não abordam a dimensão interseccional, o que resulta na invisibilidade de informações necessárias para a proposição de caminhos de resolução das desigualdades (Crenshaw, 2002; Kyrillos, 2022). A coleta de informações "de baixo para cima", ou seja, a partir das vivências e perspectivas dos grupos mais vulneráveis, é fundamental para uma análise contextual que compreenda a complexidade das circunstâncias pelas quais a subordinação ocorre (Crenshaw, 2002; Kyrillos, 2022).

CONCLUSÃO

A interseccionalidade é uma ferramenta analítica que uma ampliação da aplicabilidade e efetividade das políticas públicas, evidenciando opressões e desigualdades como as de raça e gênero, que não operam de forma isolada, mas interagem de maneiras específicas, gerando consequências que demandam atenção tanto do sistema de justiça quanto dos formuladores de políticas (policy makers). Patricia Hill Collins, por exemplo, propõe entendê-la como uma teoria social crítica, vinculada à justiça social e focada na análise do poder como fenômeno multidimensional (Collins; Bilge, 2016). Essa perspectiva permite compreender como sistemas de poder se coproduzem, reproduzindo desigualdades materiais e experiências sociais distintas em contextos de hierarquias compartilhadas (Collins, 2019; 2022; Kyrillos, 2022). Enquanto ferramenta, ela auxilia na identificação de elementos interseccionais em mobilizações transnacionais e na análise de como as Relações Internacionais são estruturadas por desigualdades de gênero, raça, colonialismo e capitalismo (Tickner, 1997; Farranha; Silva, 2021; Silva, 2021).

CC BY NC SA

Como teoria, ela oferece uma lente crítica para compreender o poder em suas múltiplas dimensões, contribuindo para a superação de desigualdades e a garantia dos direitos humanos em um cenário global marcado por opressões interconectadas.

Contudo, apesar de sua relevância teórica e prática, a interseccionalidade ainda não foi plenamente interiorizada como uma prática recorrente dentro da burocracia estatal, tanto no Brasil quanto no cenário global. Isso se reflete na baixa compreensão das dinâmicas complexas das opressões, o que limita a efetividade de políticas públicas destinadas a superá-las. Embora normas internacionais e políticas de gênero tenham avançado, especialmente no contexto da ONU e durante governos sensíveis à temática de gênero no Brasil, essas iniciativas frequentemente não conseguem transcender visões unidirecionais da violência e da discriminação. Nesse sentido, a institucionalização da interseccionalidade tem recorrentemente minado seu potencial crítico, limitando as estratégias que buscam abandonar a compreensão monolítica de conceitos como gênero e raça (Stelzer; Kyrillos, 2021; Kyrillos, 2022).

Em suma, a análise qualitativa dos 85 atos internacionais revelou que a presença da interseccionalidade na política externa brasileira é incipiente e inconstante, manifestando-se em apenas 13% dos documentos analisados. A limitação das políticas em abordar as complexidades não se deve apenas à falta de vontade política, mas também à influência de uma visão reducionista da discriminação. Essa perspectiva singular categoriza as lutas sociais isoladamente, ignorando a interseccionalidade das opressões. Essa estrutura rígida importa uma visão descritiva e normativa da sociedade, o que acaba por reforçar o *status quo*.

Ao segmentar as lutas e negar a multiplicidade das experiências, essa visão impede o reconhecimento das desigualdades interligadas e perpetua a marginalização de grupos socialmente vulneráveis. Para superar essa falha, é necessário romper com essa visão reducionista e adotar uma perspectiva interseccional. Essa perspectiva reconhece que as diferentes formas de opressão se entrelaçam e geram experiências complexas de desigualdade. Ao incorporar essa visão nas políticas públicas, é possível construir um modelo mais justo e inclusivo que abrace as nuances da realidade social (Creshaw, 1989). Para que a política externa brasileira possa efetivamente romper com as desigualdades e promover a justiça social em sua atuação internacional, isso implica em ir além da mera menção do conceito e integrá-lo de maneira substantiva na formulação, implementação e avaliação das políticas e atos internacionais. Uma das propostas centrais é a criação de instrumentos internacionais ou, mais especificamente, de um protocolo de análise que possibilite identificar a intersecção de elementos de discriminação, com foco especial na raça e no gênero (Crenshaw, 1992; 2002; Kyrillos, 2022). Tal protocolo deveria facilitar um diálogo produtivo e o desenvolvimento de informações acessíveis sobre as dimensões de raça e gênero da subordinação interseccional.

Zwigell (2012), que descreve a difusão das normas globais como um processo dinâmico, contextualizado e não linear, ressoa com os desafios apontados. A internalização normativa, mediada por múltiplos atores e camadas de negociação, reflete as dificuldades na adoção plena da interseccionalidade como base para políticas públicas internacionais. A ausência de uma incorporação consistente dessa abordagem, como evidenciado nos atos elaborados, ilustra a precariedade com que as normas globais são traduzidas em práticas efetivas, especialmente no contexto de estados soberanos. Essa conexão destaca que a interseccionalidade, para atingir seu potencial transformador, precisa superar os limites de apropriações superficiais e avançar como um marco fundamental que dialoga com as complexidades das dinâmicas multilaterais e locais, promovendo mudanças estruturais inclusivas e eficazes.

Para tanto, a coleta de dados e a sistematização de informações são fundamentais para que os tomadores de decisão e formuladores de políticas possam construir novas abordagens e avançar em direção a soluções mais eficazes (Migdal, 1972). Corroborando Wagner (2006), a cooperação internacional desempenha um papel central nesse processo, motivada por fatores como a ampliação da visibilidade dos pesquisadores, a exploração de capacidades complementares, a divisão de custos em projetos de larga escala, o acesso a recursos escassos e caros, o compartilhamento de bancos de dados e a troca de ideias para estimular soluções.

Esses elementos são essenciais para gerar conhecimento robusto e informado, que possa instruir os tomadores de decisão na definição de interesses e objetivos em negociações internacionais (Migdal, 1972). Tal cooperação é crucial para o avanço da utilização de ferramentas analíticas que permitam compreender as dinâmicas entre diferentes formas de opressão e desigualdade, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes e inclusivas. Ao abordar as desigualdades de gênero, raça e classe de maneira integrada, este artigo demonstra que a adoção de perspectivas críticas é essencial para a construção de soluções políticas transformadoras. Esses instrumentos oferecem aos formuladores de políticas uma visão ampliada das realidades sociais e das interações entre diferentes sistemas de poder, possibilitando o desenvolvimento de estratégias que enfrentem as desigualdades de forma estrutural, em vez de superficial. Dessa forma, este trabalho busca contribuir com a discussão em torno da política externa e das políticas públicas no reconhecimento das múltiplas dimensões das desigualdades. Uma vez que a interseccionalidade é tratada de forma nominal ou como um acréscimo, sem que haja uma integração profunda que considere as interconexões entre raça, gênero, classe e outras formas de opressão.

Como destacam Collins e Bilge (2016), a interseccionalidade deve estar conectada às reivindicações por justiça social e ao combate às desigualdades, evitando análises meramente aditivas que simplificam as opressões. A superação desses desafios requer uma abordagem que vá além da universalidade ocidental, reconhecendo e integrando as múltiplas experiências e padrões de opressão que afetam indivíduos e grupos em diferentes contextos. Somente as-

sim será possível construir políticas públicas e mecanismos de garantia de direitos que sejam verdadeiramente inclusivos e transformadores, capazes de enfrentar as desigualdades de forma estrutural e não apenas superficial.

A Pesquisa aponta que o avanço da pauta interseccional na política externa depende da atuação coordenada de agentes especializados e de alinhamentos ideológicos (geometria Sul-Sul), que operam como vetores críticos contra a inércia burocrática. A persistência dos atos de empoderamento de caráter neoliberal (os 87% remanescentes) serve como lembrete de que a visão universalista e monolítica de gênero continua a ser a norma, limitando a capacidade do Brasil de gerar um impacto transformador nas estruturas de poder globais e regionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKOTIRENE, Carla. *O que é interseccionalidade?* Belo Horizonte: Letramento, 2018

BENHABIB, Seyla. *The claims of culture*. Princeton: Princeton University Press, 2002

BUTLER, Judith. *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

Conselho Nacional de Justiça. (2023). *Violência contra a mulher*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/. Acesso em 13 de dezembro de 2023.

CRENSHAW, Kimberlé. A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. Painel: Cruzamentos de raça e gênero. *Cruzamentos: raça e gênero*, p. 7-16, 2012.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1, p. 139-167, 1989.

CRENSHAW, Kimberle. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review,* v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

CHRISTENSEN, A. D.; JENSEN, S. Q. Doing Intersectional Analysis: Methodological Implications for Qualitative Research. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, v. 20, n. 2, p. 109–125, 2012.

COLLINS, P. H.; BILGE, S. *Intersectionality*. Cambridge: Polity Press, 2016.

DOLCE DE FARIA, V.; YOKOYA, S. Perspectiva de gênero na política externa brasileira: atuais esforços para a transversalização. *Revista Tempo do Mundo*, n. 35, p. 31-53, 2025

FARRANHA, Ana Cláudia; SILVA, Lucas Sena. Interseccionalidade e políticas públicas: avaliação e abordagens no campo do estudo do direito e da análise de políticas públicas. *Revista Aval*, v. 5, n. 19, p. 44-67, 2021.

HOLLANDA, Heloísa Buarque de (org.). *Pensamento feminista brasileiro***.** Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 5, p.81-94, 1998.

KYRILLOS, G. Relações Internacionais e interseccionalidade: primeiras aproximações a partir de mobilizações transnacionais. *Conjuntura Austral*, v. 13, n. 63, p. 110-124, 2022.

MIGDAL, Joel S. Internal Structure and External Behaviour: Explaining Foreign Policies of Third World States. *International Relations*, v. 4, n. 5, p. 510-526, 1972.

MOYN, Samuel. *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

ONUKI, J.; ALBUQUERQUE, A.B.G.; MURTA, A. Resistência e ocupação de espaços: debates feministas e queer em relações internacionais. In: VITALE, D.; NAGAMINEM, R. (eds.). *Gênero, direito e relações internacionais: debates de um campo em construção*. Salvador: EDUFBA, 2018.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas e direitos humanos. *Revista USP*, n. 69, p. 36-43, 2006.

SILVA, Débora Elita de Sousa. *Crítica à concepção de empoderamento e as implicações nas lutas feministas no contexto neoliberal***.** Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2021.

STELZER, J.; KYRILLOS, G. M. Inclusão da Interseccionalidade no âmbito dos Direitos Humanos. *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 1, p. 237-262, 2021.

TICKNER, J. Ann. Gendering a discipline: Some feminist methodological contributions to international relations. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, v. 30, n. 4, p. 2173- 2188, 2005.

WAGNER, Caroline S. International collaboration in science and technology: promises and pitfalls. In: L. Box; R. Engelhard (eds). *Science and Technology Policy for Development: Dialogues at the Interface*. Londres: Anthem Press, 2006.

ZWINGELL, Susanne. How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 1, p. 115-129, 2012.

ANEXO I

Sequência	Titulo do Ato Internacional
1	Acordo de cooperação e facilitação de investimentos entre a República Federativa do Brasil e a República da Índia
2	Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa em Matéria de Segurança Pública
3	Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Congo na Área dos Esportes
4	Acordo de Cooperação Esportiva entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Árabe Síria
5	Acordo de Cooperação Esportiva entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Gana
6	Acordo de Cooperação Esportiva entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe
7	Acordo de Cooperação Esportiva entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Dominicana
8	Acordo de Cooperação Esportiva entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Estado de Catar, representado pelo Comitê Olímpico do Catar
9	Acordo de Cooperação Esportiva entre o Ministério do Esporte da República Federativa do Brasil e a Administração Geral do Esporte do Estado da República Popular da China.
10	Acordo de Cooperação Esportiva entre o Ministério do Esporte da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Gâmbia
11	Acordo de Cooperação Esportiva entre o Ministério do Esporte do Brasil e o Ministério da Juventude e dos Desportos da Bulgária
12	Acordo de Cooperação Esportiva o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino da Tailândia
13	Acordo de Cooperação na Área da Cultura Física e Esporte entre o Ministério do Esporte da República Federativa do Brasil e Agência Federal de Cultura Física e Esporte
14	Acordo de Livre Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile
15	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Bolivariana da Venezuela sobre Cooperação Esportiva
16	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Letônia sobre Cooperação Esportiva
17	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha sobre Cooperação Financeira (2000/2001)
18	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha sobre Cooperação Financeira 2003/2005/2006

continua

CC BY NC SA

Sequência	Titulo do Ato Internacional
19	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil o Governo da República do Quênia na Área da Cooperação Esportiva
20	Acordo sobre o Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção às Mulheres em Situações de Violência de Gênero entre Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados
21	Acordo, por Troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha em Relação à Concessão de Contribuições Financeiras não Reembolsáveis, bem como de Empréstimos Alemães, no marco da Cooperação Bilateral em Benefício do Objetivo de Desenvolvimento da República Federativa do Brasil
22	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile na Área do Trabalho.
23	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile para a Implementação do Projeto "Fortalecimento Para a Defensoria em Sistema de Estatísticas, Registro de Dados e Capacitações em Litigância Oral"
24	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e o Haiti para Implementação do Projeto "Combate à Violência contra as Mulheres no Haiti"
25	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática de Timor-Leste para Implementação do Programa de Fortalecimento do Setor da Justiça de Timor-Leste
26	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo República de Moçambique para a Cooperação no Campo dos Esportes
27	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola para o Fortalecimento Institucional do Ministério da Família e Promoção da Mulher.
28	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnico firmado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Executivo da República de Angola para a implementação do Programa de Parceria Estratégica de Cooperação Técnica.
29	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para a Implementação do Projeto "Fortalecimento das Políticas Públicas de Gênero entre Brasil e Argentina"
30	Ajuste Complementar ao Acordo-Quadro de Cooperação para Implementar o Projeto "Redes de Centros Tecnológicos e Apoio às Pequenas e Médias Empresas Brasileiras - Convenção de Financiamentos" entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil (Anexos I, II, e III nº BRAB7-311/2000/0005).

continua

Sequência	Titulo do Ato Internacional
31	Ajuste Complementar de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Europeia Relativo ao Projeto "Manejo Florestal, Apoio à Produção Sustentável e Fortalecimento da Sociedade Civil na Amazônia Brasileira"
32	Ajuste Complementar de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Europeia relativo ao Projeto "Reforço da Capacidade Institucional em Municípios Selecionados para a Redução da Pobreza"
33	Ajuste Complementar de Cooperação Relativo ao Projeto "Inclusão Social Urbana" entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia.
34	Ajuste Complementar entre o Governo da República Federal da Alemanha e o Governo da República Federativa do Brasil sobre o Projeto Apoio Tecnológico aos Centros Têxteis e de Confecção do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI.
35	Ajuste Complementar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola no Domínio do Desporto
36	Ajuste Complementar sobre o Projeto "Apoio a Processos Sustentáveis de Desenvolvimento Local em Pernambuco: Microempresas" (PN2001.2120.2):
37	Ajuste Complementar sobre o Projeto "Apoio a Processos Sustentáveis de Desenvolvimento Local em Pernambuco: Urbano e Regional" (PN 2000.2256.6)
38	Ajuste Complementar sobre o Projeto "Apoio ao Desenvolvimento Local Sustentável no Estado da Bahia" (PN 2001.2197.0)
39	Ajuste, por Troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha sobre a Concessão de Contribuições Financeiras não Reembolsáveis bem como de Empréstimos Alemães, no Marco da Cooperação Bilateral em Benefício do Objetivo de Desenvolvimento da República Federativa do Brasil.
40	Ajuste, por Troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha sobre a Concessão de um Empréstimo no Âmbito da Cooperação Financeira Bilateral em Benefício do Objetivo de Desenvolvimento da República Federativa do Brasil Referente aos Projetos "Cadastro Ambiental Rural (CAR III)" e "Fundo Amazônia".
41	Ajuste, por Troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha sobre a Concessão de uma Contribuição Financeira não Reembolsável, no Marco da Cooperação Bilateral em Benefício do Objetivo de Desenvolvimento da República Federativa do Brasil Referente ao Projeto "REDD Early Movers (REM) Mato Grosso".
42	Ajuste, por Troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha sobre a Reprogramação de Contribuições Financeiras Alemães não Reembolsáveis, no marco da Cooperação Bilateral em Benefício do Objetivo de Desenvolvimento da República Federativa do Brasil
43	Ata Miraflores
44	Comunicado Conjunto da Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, e do Presidente da Federação da Rússia, Vladimir Vladimirovich Putin.

continua

Sequência	Titulo do Ato Internacional
45	Comunicado Conjunto da Visita Oficial de sua Excelência Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Fed. do Brasil à Rep. Dem. de São Tomé e Príncipe
46	Convenção que estabelece a Rede de Aquicultura das Américas
47	Declaração Conjunta - Visita oficial da Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, à Presidenta da República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner
48	Declaração Conjunta de Brasília entre o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva e o Presidente da República Bolivariana da Venezuela, Nicolás Maduros Moros
49	Declaração Conjunta por ocasião da visita oficial à República Argentina do Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva
50	Declaração Constitutiva e Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)
51	Declaração de Intenções para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Promoção dos Direitos da Mulher e da Criança
52	Declaração de Montevidéu sobre Integração Gasífera Sul-Americana
53	Declaração para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Proteção dos Direitos das Mulheres
54	Declaração para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Proteção dos Direitos das Mulheres
55	Memorando de Entendimento em Cooperação Esportiva entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Zâmbia
56	Memorando de Entendimento em Cooperação Esportiva entre o Ministério do Esporte da República Federativa do Brasil e o Ministério do Esporte do Sultanato de Omã
57	Memorando de Entendimento entre a Agência Brasileira de Cooperação e o Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, sobre Cooperação Técnica para o Desenvolvimento em Benefício de Terceiros Países
58	Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República Tunisiana para Cooperação na Área de Desenvolvimento Social e Cidadania
59	Memorando de Entendimento entre o Goverdo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre a Cooperação para Apoiar a Organização de Grandes Eventos Mundiais
60	Memorando de Entendimento entre o Governo da República do Brasil e o Governo do Reino da Suécia para Parceria e Diálogo sobre Desenvolvimento Global.
61	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Mongólia na Área do Esporte
62	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Árabe do Egito para Cooperação na Área de Desenvolvimento Social
63	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação na Área do Esporte

continua

Sequência	Titulo do Ato Internacional
64	Memorando de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Namíbia sobre Cooperação na Área de Esportes
65	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República das Maldivas sobre Cooperação na Área do Esporte
66	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Botsuana sobre Esporte
67	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Benin na Área de Esporte
68	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile para Cooperação Esportiva
69	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre Cooperação na Área do Esporte
70	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa para a Promoção da Igualdade de Gênero
71	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Estado do Kuaite sobre Cooperação Esportiva
72	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para o Avanço da Condição da Mulher
73	Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América Relativo ao Estabelecimento de um Grupo de Trabalho sobre os Direitos Humanos Globais
74	Memorando de Entendimento entre o Governo dos Emirados Árabes Unidos e o Governo da República Federativa do Brasil sobre Cooperação Esportiva
75	Memorando de Entendimento entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério de Assuntos Exteriores, União Europeia e Cooperação do Reino da Espanha sobre Cooperação Esportiva.
76	Plano de Parceria Estratégica Brasil - Espanha
77	Primeiro Plano de Ação Social entre Brasil – Venezuela.
78	Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul - Decisão CMC n° 23/05
79	Protocolo de Intenções em Matéria de Trabalho e Emprego
80	Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Namíbia sobre Cooperação Técnica na Área de Desenvolvimento Agrário
81	Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Senegal no Domínio da Proteção e Promoção dos Direitos Humanos e da Inclusão Social
82	Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre a Ampliação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países

continua

Sequência	Titulo do Ato Internacional
83	Protocolo de Intenções entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário da República Federativa do Brasil e o Ministério de Agricultura e Terras da República Bolivariana da Venezuela sobre Cooperação na Áreas de Agricultura Familiar e Reforma Agrária
84	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica no Domínio da Mulher e da Ação Social.
85	XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

DOI: 10.30612/mones.v14i28.20105

UFGD BIBLIOTECA Coordenadoria de Bibliotecas

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

The legal and indigenous concepts of indigenous territory protection: contributions to International Relations

Gabriel Damasceno
Universidade Federal de Roraima (UFRR)
Boa Vista, Roraima, Brasil
E-mail: gabriel.damasceno@ufrr.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7742-3891

Abstract: Language is not merely a tool for describing reality but actively creates and shapes our understanding of the world, it becomes evident that language is not just a reflection of what exists but also plays an active role in shaping our perception and comprehension of reality. Thus, this research seeks to answer the following question: how can legal and Indigenous concepts, especially those of territory and territoriality derived from Indigenous epistemologies, contribute to the field of International Relations? Regarding methodology, the study adopts a postcolonial and decolonial critical approach, aiming to provide theoretical insights that differ from conventional International Relations perspectives and to explore alternative concerns within the field. A multi-scalar ethnography was conducted, based on texts written by Indigenous authors, to understand the protection of Indigenous Territories, recognizing Indigenous literature as a means of echoing and reaffirming Indigenous identity and voice. Finally, the study examines how concepts, strategies and praxis rooted in Indigenous epistemologies can contribute to the study of International Relations.

Keywords: indigenous territory; territoriality; International Relations; language.

Conceitos jurídicos e indígenas da proteção do território indígena: contribuições para as Relações Internacionais

Resumo: A linguagem não é apenas uma ferramenta para descrever a realidade, mas cria e molda ativamente nossa compreensão do mundo; torna-se evidente, portanto, que ela não apenas reflete o que existe, mas também desempenha um papel ativo na formação de nossa percepção e compreensão da realidade. Diante disso, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: de que maneira conceitos jurídicos e indígenas – especialmente os de território e territorialidade derivados de epistemologias indígenas – podem contribuir para o campo das Relações Internacionais? Quanto à metodologia, o estudo adota uma abordagem crítica pós-colonial e decolonial, com o objetivo de oferecer aportes teóricos que se diferenciem das perspectivas convencionais das Relações Internacionais e explorar preocupações alternativas dentro do campo. Realizou-se uma etnografia multiescalar, baseada em textos escritos por autores indígenas, para compreender a proteção dos Territórios Indígenas, reconhecendo a literatura indígena como um meio de ecoar e reafirmar sua identidade e voz. Por fim, o estudo examina como conceitos, estratégias e práxis enraizados em epistemologias indígenas podem contribuir para o estudo das Relações Internacionais.

Palavras-chave: território indígena; territorialidade; Relações Internacionais; linguagem.

Los lenguajes jurídico e indígena en la protección del territorio indígena: aportes para las Relaciones Internacionales

Resumen: El lenguaje no es simplemente una herramienta para describir la realidad, sino que crea y moldea activamente nuestra comprensión del mundo; así, se vuelve evidente que el lenguaje no solo refleja lo que existe, sino que también desempeña un papel activo en la formación de nuestra percepción y comprensión de la realidad. En este sentido, esta investigación busca responder la siguiente pregunta: ¿de qué manera los conceptos jurídicos e indígenas –especialmente los de territorio y territorialidad derivados de epistemologías indígenas– pueden contribuir al campo de las Relaciones Internacionales? En cuanto a la metodología, el estudio adopta un enfoque crítico poscolonial y decolonial, con el objetivo de ofrecer aportes teóricos que difieran de las perspectivas convencionales de las Relaciones Internacionales y de explorar preocupaciones alternativas dentro del campo. Se realizó una etnografía multiescalar, basada en textos escritos por autores indígenas, para comprender la protección de los Territorios Indígenas, reconociendo la literatura indígena como un medio para hacer resonar y reafirmar su identidad y voz. Finalmente, el estudio examina cómo los conceptos, estrategias y praxis enraizados en epistemologías indígenas pueden contribuir al estudio de las Relaciones Internacionales.

Palabras clave: territorio indígena; territorialidad; Relaciones Internacionales; lenguaje.

Recebido em 30/04/2025
Aceito em: 10/08/2025

INTRODUCTION

Indigenous peoples are fundamental agents in shaping political aspects of Latin America, a region that that has long been embedded in the making of the modern/colonial world-system, yet is now increasingly recognized, even by hegemonic institutions, as a strategic and contested multi-scalar site where local, national, and global dynamics are being rearticulated through subaltern and Indigenous agency. However, studies in International Relations have largely neglected Indigenous themes, often relegating them to the belief that they are merely domestic issues (Gonçalves, 2009). This omission has been criticized by internationalists adopting postcolonial and decolonial perspectives, as these approaches argue that the field is not only constrained by theoretical orthodoxy but also that international theory itself has been shaped and subjugated by colonialism. Orthodox theoretical approaches in International Relations have systematically excluded Indigenous knowledge and ways of life (Beier, 2002). Thus, postcolonial and decolonial perspectives not only challenge hegemonic narratives and foreground subaltern voices in the colonial encounter, but also reveal that the very formation of the modern interstate and capitalist international system (and, by extension, the field of International Relations) has been historically predicated on colonial violence, including enslavement, dispossession, assimilation, and genocide, especially of Indigenous and non-European peoples (Beier, 2002; Wallerstein, 1997).

It is crucial to emphasize that Indigenous perspectives and praxis that could influence International Relations are not unknown contributions but rather unheard ones – long silenced in hegemonic forums of global governance. In other words, the perspectives and praxis that post-colonial and decolonial studies seek to recover are not new; they have existed since before the colonial encounter but have been systematically silenced by the exercise of the colonial power structure, known as the coloniality of power.

Coloniality is a manifestation of power within the structures of colonial domination in modernity, distinguishing it from colonialism, which is a specific process of power (Quijano, 2000). Coloniality emerges from this process and persists in various forms of global neocolonialism or internal colonialisms (Cesarino, 2017; Damasceno, 2022). Coloniality, according to Aníbal Quijano (2000), designates the persistent structures of power rooted in colonialism that underpin modernity. These include the racialized organization of labor and knowledge, the consolidation of the Nation-State as a political form, and the global capitalist economy. Therefore, coloniality exposes the dark side[1] of modernity, revealing that those who hold the

1 The expression *"dark side of modernity"* operates as a conceptual category within decolonial theory, particularly in the works of Walter Mignolo, to highlight the processes of oppression, coloniality, and exploitation that underpin modern and Eurocentric projects. It does not carry a racial connotation but rather serves as an epistemic and political critique of the exclusionary character of modernity. See, for example, Mignolo (2011).

CC BY NC SA

power to represent also hold the power to define and determine identity (Mignolo, 2005a) and constitutes a structural logic through which modern domination continues to operate.

Language is not merely a tool for describing reality but actively shapes our understanding of the world, it becomes evident that language does not simply reflect what exists but plays an active role in constructing our perception and comprehension of reality (Warat, 1995). By adopting post-colonial and decolonial perspectives, this text aims to contribute insights from an "another paradigm"[2] to rethink issues related to Indigenous land, specifically by examining the topic through the perspectives of Brazilian Indigenous peoples from different ethnic groups.

Thus, this research aims to address the following question: How can legal and Indigenous concepts, especially those of territory and territoriality derived from Indigenous epistemologies, contribute to the field of International Relations?

Regarding methodology, the study adopts a postcolonial and decolonial critique, seeking to provide theoretical insights distinct from conventional International Relations frameworks to explore alternative concerns within the field. This approach aims to expose and challenge the racialized, gendered, and class-based processes that uphold global hierarchies – hierarchies that conventional International Relations theories tend to naturalize (Chowdhry, 2002).

The first stage of this study involved addressing the protection of Indigenous Territory through Law, specifically by analyzing Brazilian domestic legislation and international regulatory framework. This analysis stems from the understanding that such rights exist due to the Indigenous struggle for their land, rather than as a mere concession of the state system. Although (we anticipate here) the norms – as well as their applications – are still incapable of fully reflecting the aspirations of Indigenous peoples in Brazil, denying the Indigenous contribution to securing their own rights would be a colonial tautology[3].

2 Walter Mignolo explains that an "another paradigm" is not merely a "new paradigm." Instead, it emerges from the margins of colonial histories, where coloniality becomes more visible. This means that an "another paradigm" seeks epistemic decolonization – not from within modernity itself (which would merely constitute "another paradigm" within its logic), but from its exteriority. Mignolo does not suggest the existence of a unified or coherent framework that connects all decolonization projects; rather he emphasizes the opposite. This is precisely why he speaks of an "another paradigm" rather than just "another paradigm," which would merely follow the logic of previous ones. These projects constitute an "other paradigm" because they share a critical perspective on modernity from the standpoint of coloniality. They arise from the recognition that the issue at hand is not simply one of "cultural differences" but rather of "colonial differences" (Mignolo, 2005b).

3 The term "colonial tautology" is used in this text to refer to the repetition of ideas and narratives that justify and perpetuate the colonial pattern of power. In other words, it involves the use of circular arguments that reinforce the legitimacy of coloniality without questioning its foundations or consequences.

CC BY NC SA

Subsequently, the study aimed to conduct a multi-scalar ethnography based on texts written by Indigenous authors to understand the protection of Indigenous Territory. Multi--scalar ethnography involves analyzing social phenomena at different levels of scale, such as local, regional, national, and global. In this case, to reduce reliance on secondary sources and external biases, the research field of this study is Indigenous literature itself (including scientific texts by Indigenous researchers and activists). Books written by Indigenous authors provide a more precise perspective on the concepts and understanding of Indigenous Territory protection. Moreover, by including a variety of Indigenous authors, it is possible to capture a broader range of perspectives and experiences, which helps to avoid excessive generalizations.

Marcia Wayna Kambeba, an Indigenous writer, perceives Indigenous literature as "a way to echoing but also reaffirming the identity and voice of Indigenous peoples in the literary field" (Kambeba, 2024, p. 330). She further assesses that Indigenous literature "carries the identity of each relative who writes and has symbolic power, as it is seen by us Indigenous people as a space for resistance and struggle" (Kambeba, 2024, p. 330). Through the written word, Indigenous peoples communicate with a diverse audience, both in traditional indigenous territories and cities: "In this literary territory, memories, narratives and the mother tongue itself are preserved, recorded and shared" (Kambeba, 2024, p. 330). Indigenous literature goes beyond mere writing, as it is an extension of orality and ancestry, translating lived experiences into various forms of textual production. It is a field where collective rights, for land, environment, and territory are fought for.

Finally, given the diagnosis that the field of International Relations struggles to adequately address issues related to Indigenous Peoples and that they have suffered considerable harm due to colonialism[4], the intellectual effort of the final stage of this research consisted of analyzing how concepts, strategies and praxis derived from Indigenous epistemologies can contribute to the study of International Relations.

4 According to Inayatullah and Blaney (2004), the field of International Relations has not assessed (except in a very superficial manner) the quality of cultural interactions that shape and are shaped by the changing structures and processes of the international system.

THE PROTECTION OF THE INDIGENOUS TERRITORY BY LAW (BRAZILIAN AND INTERNATIONAL)

TERRITÓRIO ANCESTRAL

Maá munhã ira apigá upé rikué
Waá perewa, waá yuká
Waá munhã maá putari.

Translation:
What to do with the *man* in life,
That hurts, that kills,
that does what he wants.

From the encounter between the *"Indigenous"* and the *"white"*,
One thing cannot be forgotten,
Of the fights and great battles,
For land the right to defend.

The firearm overcame my arrow,
My nudity became scandalization,
My language was kept anonymous,
They changed my life, they destroyed my grounds.

Before, everyone lived together,
Today, people live apart from each other.
Before, Ajuri was made,
Today, it's everyone to their side.

Before, the land was our home,
Today, you live oppressed.
Before, it was just coming and living,
Today, our territory is divided.

Before, to celebrate a grace,
A great ritual was made.
Today, expelled from my village,
I can't understand this evil.

As a survival strategy,
In silence we decided to stay.
Today, the strength comes to us,

Of our right to complain.
Assuring the *tanu tyura*,
The inheritance of millennial knowledge.

Even though we live in the city,
We are united by a single ideal,
In the search for the right,
To have our ancestral territory.

What to do with the *man* in life,
That hurts, that kills,
that does what he wants (Kambeba, 2013, p. 39).

The function of beginning this section with the poem "*Território Ancestral*" (Ancestral Territory, in English) by Márcia Kambeba is to emphasize that the achievement of the right to Indigenous Territory is not an act of charity by white men and their hegemonic state system, but rather a victory of Indigenous peoples against this very system and its Eurocentric logic. This achievement was secured by Indigenous peoples, who, despite suffering the hardships of coloniality, remained steadfast, developed strategies, and organized themselves to claim this right.

The 1988 Brazilian Constitution marked the end of the assimilationist and tutelary regime (Sartori Junior, 2024). This is because it did not repeat the provision present in all previous republican constitutions (except for the 1937 Constitution[5]), which foresaw the incorporation of Indigenous peoples into the national community. Furthermore, the Constitution established a new legal framework for Indigenous issues by recognizing the right to difference and the entitlement to collective rights, as well by defining that Indigenous peoples, whether individually or collectively, have the right to express themselves in their own name regarding measures that affect them (Sartori Junior, 2024).

Domestically, the Brazilian constitutional framework recognizes Indigenous peoples' right to their territory in Article 231, protecting their original rights over the lands they have traditionally occupied. The Constitution clarifies that traditionally occupied lands by indigenous peoples are those "permanently inhabited by Indigenous peoples, those used for their productive activities, those essential for the preservation of the environmental resources necessary for their well-being, and those necessary for their physical and cultural reproduction, according to their customs, traditions, and practices." These lands are inalienable and non-transferable, and the rights over them are non-expiring (Brasil, 1988).

5 The 1937 Constitution did not explicitly endorse Indigenous assimilation—not due to a shift in logic, but because the Estado Novo's authoritarian regime treated Indigenous issues as administrative, not constitutional. The omission reflects legal and political erasure rather than recognition of autonomy or diversity (Almeida, 2006).

CC BY NC SA

Furthermore, traditionally occupied Indigenous lands are designated for their permanent possession, guaranteeing them the exclusive use of the resources of the soil, rivers, and lakes within these areas. The Constitution also establishes that the exploitation of water resources, including energy potential energy sources, as well as the research and extraction of mineral resources in Indigenous lands, may occur with the authorization of the National Congress, following consultation with the affected communities, ensuring their participation in the benefits of extraction.

In Brazil, despite the 1988 Constitution breaking away from the assimilationist model and guaranteeing Indigenous peoples the right to the demarcation of their traditional lands, conflicts between Indigenous groups and land occupants have intensified, resulting in episodes of extreme violence (Terena, Monteiro, 2021)[6]. This situation is further exacerbated by delays in the demarcation of Indigenous lands. Moreover, constitutional amendment proposals in the National Congress threaten to undermine the guarantees secured by Indigenous peoples in 1988 (Bragato; Bigolin, 2017). The Constitution set a five-year deadline for the demarcation of Indigenous lands, as stated in Article 67 of the Transitional Constitutional Provisions Acts (TCPA). However, many communities are still waiting for the formal legal recognition of their traditional lands[7].

Internationally, the 1989 International Labour Organization (ILO) Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (which has already been incorporated into Brazilian law[8]), also guarantees the territorial rights of traditional populations and the duty to demarcate their territories (OIT, 1989). The land protection established by ILO Convention No. 169 covers the entirety of the habitat of the regions that Indigenous peoples occupy or otherwise use, and it requires the recognition of their rights to ownership and possession of the lands they have traditionally occupied. Governments must respect the special cultural and spiritual values that these peoples attribute to their relationship with the land. Furthermore, the Convention clarifies that, where appropriate, measures should be adopted to safeguard the ri-

6 Recent reports by the Instituto Socioambiental (ISA) and the Conselho Indigenista Missionário (CIMI) highlight the ongoing and worsening violations of Indigenous rights in Brazil. In 2025, the ISA warned that over 3,000 protected areas (including 259 Indigenous territories) are at risk due to the loosening of environmental licensing regulations. Meanwhile, CIMI's Violence Against Indigenous Peoples in Brazil reports document persistent invasions, land conflicts, killings, suicides, state neglect, and other systemic forms of violence (CIMI, 2024; Oviedo; Guetta; Lima., 2025).

7 Today, in Brazil, there are 800 Indigenous lands at different stages of the demarcation process. Among these, 158 are "under identification" (lands under study by a working group appointed by FUNAI – including seven lands designated for Indigenous groups in voluntary isolation), 36 have already been "identified" (lands with a study report approved by FUNAI's presidency), 68 have been "declared" by the Minister of Justice, and 518 have been "ratified" by a Presidential Decree (ISA, 2025).

8 In Brazil, the National Congress approved the Convention through Legislative Decree No. 143 of June 20, 2002, and it came into force on July 25, 2003, when the country submitted its instrument of ratification to the ILO's Director-General.

CC BY NC SA

ght of Indigenous peoples to use lands that are not exclusively occupied by them but to which they have traditionally had access for their traditional and subsistence activities.

Regarding the natural resources on their lands, the Convention states that these should receive special protection. These rights include participation in the use, management, and conservation of such resources. If the State owns the minerals or subsoil resources (as is the case in Brazil) or holds rights over other resources on Indigenous lands, governments must consult Indigenous peoples to assess whether and to what extent their interests will be harmed before initiating or authorizing any prospecting or exploitation. Additionally, Indigenous peoples must participate in the benefits of such activities whenever possible and receive fair compensation for any resulting damages. It is also established that the national legislation should provide sanctions against any unauthorized intrusion into Indigenous lands or any unauthorized use of such lands by outsiders. Governments must adopt measures to prevent such violations (OIT, 1989).

In addition to the aforementioned Convention, the universal and inter-American human rights systems have been strengthened by the adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) in 2007 and the American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (ADRIP) in 2016. Unlike ILO Convention 169, which is a binding treaty, UNDRIP and ADRIP are non-binding declarations. They do not impose legal obligations on States but serve as normative references that guide policy and the interpretation of Indigenous rights. UNDRIP states that Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their spiritual relationship with the lands, territories, waters, coastal seas, and other resources that they have traditionally owned, occupied, or used (ONU, 2007). They also have the right to own, use, develop, and control the lands, territories, and resources they possess by virtue of traditional ownership or other traditional forms of occupation or use, as well as those they have otherwise acquired. Indigenous peoples have the right to the conservation and protection of the environment and the productive capacity of their lands, territories, and resources. States must ensure legal recognition and protection of these lands, territories, and resources, respecting the customs, traditions and tenure systems of Indigenous peoples.

Alongside Indigenous peoples, States shall establish and implement a fair, independent, impartial, open and transparent process that duly recognizes Indigenous laws, traditions, customs, and tenure systems to recognize and adjudicate their rights to lands, territories, and resources, including those they have traditionally owned, occupied or used. Indigenous peoples are guaranteed the right to participate in this process (ONU, 2007).

Just like the ILO Convention, UNDRIP also establishes mechanisms for prior and effective consultation with Indigenous peoples regarding any use of their lands, emphasizing their right to maintain, control, protect, and develop their cultural heritage, traditional knowledge, traditional cultural expressions, and manifestations of their sciences, technologies, and cultures.

CC BY NC SA

These include human and genetic resources, seeds, medicines, knowledge of the properties of fauna and flora, oral traditions, literatures, designs, traditional sports and games, as well as visual and performing arts. ADRIP, in turn, protects the rights of Indigenous peoples to maintain and strengthen the spiritual, cultural, and material relationship with their lands, territories, and resources, as well as their right to assume responsibilities for conserving them for themselves and for future generations (ONU, 2016).

Finally, when presenting the international scope of Indigenous land protection, Martins, Sartori Junior and Thewes (2022) assert that Indigenous territorial rights are also grounded in Article XXIII of the American Declaration of the Rights and Duties of Man (ADRDM) (OEA, 1948) and Article 21 of the American Convention on Human Rights (ACHR) (OEA, 1969), both of which establish the protection of private property. According to these authors, although these articles do not directly address Indigenous territorial rights, the jurisprudence of the Inter-American Human Rights System has interpreted and applied these provisions in the light of ILO Convention No. 169 and UNDRIP. This means that these articles are used to protect Indigenous peoples' rights over their lands, natural resources, and territories. According to the IACHR, Indigenous property rights over their territories are legally equivalent to non-Indigenous private property rights, and there is no reason why the provisions of ADRDM and ACHR should not apply[9].

Thus, since the 1980s, Indigenous regulations in Brazil, Latin America, and globally have formally ensured a differentiated citizenship for Indigenous peoples, recognizing their cultural specificities and their right to preserve them (Bragato, Bigolin, 2017).

PROTECTION OF INDIGENOUS TERRITORY BY INDIGENOUS PEOPLES

As previously discussed, both major international documents and the Brazilian Constitution affirm respect for Indigenous traditions and their special relationship with their territories. However, these norms fail to fully express the depth of this relationship. This is because there are multiple Indigenous peoples, each with its own cosmovisions and traditions. This section

9 The use of property rights as a legal basis for Indigenous territorial claims is not without tension. Historically, the colonial justification for dispossession rested precisely on the idea that Indigenous peoples lacked private property in the European sense. Today, many Indigenous movements in Latin America and beyond continue to confront the very logic of private property, framing their struggles in ontological and political terms that resist commodification and state-centric forms of territoriality. For a deeper analysis of this ambivalence, see: Squeff, Damasceno; Taroco, 2022.

CC BY NC SA

aims to identify common elements that, from Indigenous perspectives, can help facilitate our understanding of this relationship[10].

Understanding the relationship between Indigenous peoples and their lands goes beyond simply complying with national or international regulations. Such understanding is crucial for the preservation of Indigenous cultures and for the recognition of their rights, as will be discussed below. Each Indigenous people have a unique and profound connection with their land, which serves as the foundation for their identity and way of life. By understanding this relationship from the perspectives of Indigenous peoples, we can promote fairer and more effective public policies that respect and value Indigenous traditions and knowledge. Moreover, such understanding can contribute to environmental protection, as Indigenous peoples play a vital role in preserving biodiversity and managing natural resources sustainably[11].

For most Indigenous communities, their lands mean much more than a space for housing or economic exploitation; the notion of territoriality is crucial. Territoriality is an essential element for the existence of human groups, as it is not limited to concrete territories (physical spaces) but also includes abstract territories, depending on the cultural characteristics of each group, such as language, religion, and the use of resources necessary for survival. It is not just a space but a place where one fully exists, both individually and collectively (Martins, Sartori Junior, Thewes, 2022).

Therefore, territoriality is the result of the essential and symbolic practices of Indigenous peoples in a specific geographic space where they carry out their activities, recall their culture, and obtain sustenance that can be shared and celebrated. Kambeba (2020, p. 53) further illustrates the complexity and breadth of territoriality: "it is in the knowledge of the shaman, in every narrative, in writing, in thinking. It is the memory of my place and the place of my memory". Still according to the author:

> For Indigenous peoples, every bird, animal, and tree has a spirit, and one must ask for permission, give thanks, and connect with them. Silence is a prayer that allows an encounter with spirituality, enabling one to listen to teachings and advice with the ears of the soul and the heart. Learning the stories of Mr. Me-

10 While this section seeks to identify common elements across diverse Indigenous perspectives, it is important to acknowledge the inherent limitations of such generalizations. This exercise may risk overlooking or simplifying the distinct ontologies, cosmologies, and historical experiences of each people. The aim is not to homogenize Indigenous worldviews, but to highlight recurring elements that emerge in multiple contexts as meaningful expressions of their territorial relations.

11 Reports from the United Nations, such as those by IPBES, UNEP, and UNPFII, recognize that Indigenous peoples are responsible for preserving a sizable portion of the world's biodiversity. Their territories are among the best conserved globally, and the protection of their territorial rights is considered essential for achieving international environmental goals, such as the Sustainable Development Goals (SDGs) and the Paris Agreement (IPBES, 2019; UNEP, 2021; UNPFII, 2016).

CC BY NC SA

> randolino and Mrs. Zenaide (elders) was fundamental for me to connect even more with my sacred and with the territory – this place of deep relationships of humanism and interculturality (Kambeba, 2020, p. 55-56).

Josimar Palimitheli, a Yanomami Indigenous person from the Palimiú Community, highlights the importance of protecting the forest within Indigenous Territory. His account illustrates territoriality in the relationship between Indigenous people and the forest: "We, Yanamam, do not want to devastate it [the forest]; that is why we defend it. Why do we defend it? Because it protects us so that we can all live in good health. It allows us to grow" (Palimitheli, 2024b). Palimitheli also claims that:

> The forest does not mistreat us, it does not seek to cause us suffering. So, when we are in good health, we hunt, clear land for cultivation. Since there is soil in the forest, we plant food and nourish our children. The forest allows the children of all of us – the Yanamam, the animals and the non-Yanamam – to grow in health and well-being. The forest allows everyone to live, no matter where we go, because the forest and the land take care of us. We all live in good and proper places. Thus, we live on the land with the forest. We, Yanamam, who think this way, write these words about the forest (Palimitheli, 2024a, p. 329).

The Yanomami account demonstrates the multidimensional aspects of territoriality: the territory's ability to shape subjects (the forest has a personality); the mutual relationship between humans and non-humans; and the understanding that their territory influences the non--indigenous world (since the forest allows even the non-Yanomami people to have health and well-being).

As pointed out by Terena and Monteiro (2021), Indigenous lands are essential for Indigenous peoples to access the resources that make possible the construction, experience, and social reproduction according to their cultural, spiritual, and organizational practices, as well as their access to nature and management of their spaces. "(...) This means that Indigenous lands are *territories* because they are spaces with particular characteristics in terms of relationships and social reproduction of the peoples" (Terena, Monteiro, 2021, p. 101). Accordingly, the authors argue that the term "territory" refers to the culturally variable construction and experience of the relationship between a specific society and its territorial base.

The logic by which traditional peoples relate to their territories differs from the logic adopted by non-Indigenous peoples. For the former, elements such as ethnicity, family ties, neighborhood networks, and collective identities are fundamental in resource mobilization. These factors create a deep connection with the land that goes beyond mere economic value. This relationship prevents the lands from being treated as mere property or commodities. For traditional peoples, the territory is an essential component of their identity, acting as a cultural

CC BY NC SA

and social foundation. The land is not just a physical space, but a place filled with meanings and stories, where collective and individual identities are built and reinforced. This logic of relationship with the territory includes spiritual, cultural, and subsistence aspects, making the land a vital element for the continuity and preservation of their traditions and ways of life (Martins, Sartori Junior, Thewes, 2022).

As mentioned in the previous section, the Brazilian State is in default of its constitutional duty to guarantee Indigenous people's territorial rights (Terena, Monteiro, 2021). Without their traditional territories, Indigenous peoples lack access to the essential resources for their lives and cannot use them in accordance with their cultural, spiritual, and organizational practices. These rights, recognized as inherent to Indigenous peoples, when threatened, put their very existence at risk. In this scenario, Indigenous communities and organizations mobilize politically to reclaim their territories. In the struggle for territory, internal (self-led strategies – land reclamations) and external (government actions) issues emerge. These actions highlight the differences between state territoriality (formal recognition) and Indigenous territoriality (self-led strategies – land reclamations), based on the premise that human territoriality encompasses multiple expressions (Terena, Monteiro, 2021).

The passivity or omission of the Brazilian State in demarcating Indigenous territories, as constitutionally mandated, generates response/action/strategy[12] from Indigenous communities themselves: land reclamations, which lead to self-demarcation. According to Terena and Monteiro (2021, p. 103) "(...) the land reoccupations[13] are Indigenous peoples' own legitimate instruments for territorializing spaces that were subjected to the state's 'territorial conduct' – which culminated in the invasion and removal of communities – and for enforcing their ethnic rights, enshrined in the Federal Constitution". According to the authors:

> In this context, land reclamations become a form of Indigenous resistance and struggle, akin to a tenacious insubordination and an assertion of their own lives against ethnocidal and genocidal projects that reduce the multiplicity of ways of life and their territories to mere bodies of citizens and land destined for the capitalist production and sustainability. Resistance is, above all, a means of guaranteeing the right to be respected as Indigenous, in their multiple

12 The use of the formulation "response/action/strategy" is deliberate and reflects an analytical choice by the author to capture the multifaceted nature of Indigenous land reclamations. These processes simultaneously respond to State omission, manifest as direct political and territorial action, and are embedded within broader strategies of resistance, survival, and autonomy. Treating them as only one of these dimensions would risk oversimplifying their complexity and significance.

13 The term "land reoccupation" refers to a political and territorial strategy employed by Indigenous peoples in Brazil, which consists of the autonomous reoccupation of ancestral lands from which they were historically displaced due to colonization, state policies, or private land grabs. Unlike legal claims or formal reclamations, "land reoccupation" are direct, collective actions that assert Indigenous territorial rights through the physical presence and use of the land, in accordance with their traditional ways of life and constitutional rights.

CC BY NC SA

> forms of organization, culture, territory, and relationships with nature (Terena, Monteiro, 2021, p. 103).

In other words, land reclamations and reoccupations represent both a rupture with oppression and inequalities and, simultaneously, an instrument to ensure Indigenous peoples' freedom, identity, and, most importantly, their territory.

INDIGENOUS CONTRIBUTIONS TO INTERNATIONAL RELATIONS

Capitalist colonialism has shaped our worldview in a Eurocentric manner, limiting our ability to think beyond the categories and concepts that emerged in post-Columbian Europe. From the perspective assumed in this paper, the solutions to regional, national, and international inequalities do not lie in the mantra of free trade or liberalization. Only by relentlessly focusing on the global historical experience of capitalist colonialism and its contemporary manifestations everywhere can we begin to understand and reverse its effects, promoting intercultural relations and dismantling the political, social, economic, and cultural domination of the rest of the world by the West (Krishna, 2009).

In the text "Letter from the Peoples of the Forest to Non-Indigenous Society in Times of Pandemic and Violence: Resisting in Pandemic Times", Márcia Kambeba offers a necessary portrayal of the world's situation in the 21st century, inviting reflection on environmental protection, Indigenous knowledge, and the need to rethink the narrative of "progress":

> "[...] Do not allow, Seneru,
> That they destroy our forest
> We are a single science
> This green is all we have left
> To breathe purer air
> To fight global warming
> Prevent the glaciers from melting
> Causing a severe environmental impact
> Leaving our villages without crops
> Flooding our homes and communal grounds
> Protect our biodiversity
> From violent outsiders and invaders [...]" (Kambeba, 2022, n. p.)

CC BY NC SA

A part of her poetry[14] reveals that Indigenous cosmologies does not stem from an individualistic and detached *locus* (Squeff, Damasceno, 2023). On the contrary, the author demonstrates that Indigenous peoples engage with and address the same issues debated by scholars from the major universities of the Global North.

The purpose of using critical theories in International Relations studies is to uncover alternative possibilities hidden by traditional understandings (Inayatullah, Blaney, 2004). These alternatives can be employed to challenge dominant narratives, as seen in the present article's discussion on the concept of territory. Therefore, Inayatullah and Blaney (2004) discuss sovereignty as an "exclusive property right," comparing it to liberal forms of property ownership. Sovereignty is thus viewed as a set of rights of ownership, use, and transfer, generally conceived as land ownership. The exclusivity of sovereign rights is territorial, with the ruler's domain subject to their exclusive jurisdiction. The authors explain that territorial jurisdiction grants sovereign states rights of possession and use over their own territory but not over that of others. According to them:

> The sovereigns of the modern era, in their attempt to secure their rather fragile rule, could appeal to their "property" only by extending property rights to various subjects of the realm in return. More importantly, this involved recognizing the rights of a rising merchant class to secure their alliances with the centralized government. In the process, the sovereigns gradually established the kingdom as a kind of social body – a distinct and legitimate state. The social body of the state was built from individual and corporate holders of rights over productive assets, whether tied to land or in more mobile forms of capital (Inayatullah, Blaney, 2004, p. 169).

In other words, modern conceptions of property rights are intricately linked to the development of the state system and global capitalism. The ruler's authority is defined in relation to the "outside" of the international system, while property relations essential to global capitalist production and exchange are also formed (Inayatullah, Blaney, 2004).

This perspective can also be supported by analysis of the Lockean thought and the importance of this author in the theoretical construction of Eurocentrism. Locke emphasizes that "the chief end and main purpose of men's uniting into commonwealths, and putting themselves under government, is the preservation of their property"(Locke, 2019, p. 19). This statement has two main consequences: (i) the valorization of property and (ii) the recognition only of social communities that have the preservation of property as their primary foundation.

14 In the context of Indigenous epistemologies, poetry and other forms of written expression are not merely literary or aesthetic; they are integral diplomatic practices and argumentative tools that convey cosmological, political, and legal knowledge.

CC BY NC SA

Once acquired, property is permanent and fundamental to civilized society, according to Locke. There is a direct relationship between the ability to acquire property and the exercise of rights and rationality. Those who possess property are included in society because they have an interest in preserving their life and liberty. Only these individuals can be full members, as they are invested in the preservation of property and capable of living rationally, a condition necessary for full participation in society (Squeff, Damasceno, Taroco, 2022).

According to Squeff, Damasceno, and Taroco (2022, 195):

> (...) the premises that guide this rationality, carry the contradictions and inadequacies of 17th-century bourgeois society, and precisely because of this, they are insufficient as they adopt class differentiation, distinctions among individuals, and the definition of a single "moral code" as the proper one. Thus, Locke generalizes characteristics of this 17th-century bourgeois society as being inherent to human nature. That is, they are not identified as belonging to a specific and localized group, but rather attributed to human beings and their nature.

In other words, this rationality is exclusionary and imposing, not allowing for the inclusion of all individuals, ways of life, or social organizations. Those who do not fit the bourgeois model of accumulation are seen as moral deviants or incapable of accessing rationality.

When traditional International Relations theories omit or reinforce these conceptions, they hinder a politics of resistance to inequalities, the exploitation of human beings, and the environmental destruction. Thus, this paper echoes Ailton Krenak's question "When will we understand that nation-states have already disintegrated, that the old idea of these agencies was already bankrupt from the outset?" (Krenak, 2019, p. 9). The indigenous activist continues:

> How can we justify that we are one humanity when more than 70% are entirely alienated from the minimum exercise of being? Modernization has driven these people from the countryside and forests to live in favelas and peripheries, to become labor in urban centers. These people were torn from their collectives, from their places of origin, and thrown into this blender called humanity. If people do not have deep ties to their ancestral memory, to the references that sustain an identity, they will go mad in this insane world we share (Krenak, 2019, p. 9).

The concept of territory from the perspective of Indigenous territoriality helps shift the paradigm of understanding territory solely within the liberal model of private property. Opposing the liberal paradigm, Krenak asserts that the idea that humans are disconnected from the land is absurd: "It suppresses diversity, denies the plurality of ways of life, existence, and habits. It offers the same menu, the same attire, and, if possible, the same language for everyone" (Kre-

CC BY NC SA

nak, 2019, p. 12). He argues that we must critically examine this notion of a homogeneous humanity (in which consumption has long replaced citizenship), when in fact, there are hundreds of living narratives from peoples who, by engaging with the land through territoriality, teach us other ways of gathering, communicating, and relating to nature. These alternatives must be included in the field of International Relations as we seek solutions to the many problems that plague humanity today: from security dilemmas to cooperation strategies, interactions between different organizations, environmental protection, and the promotion of interculturality.

A dominant blindness leads many to dismiss as catastrophic or absurd the idea that the world might actually end if we maintain our current way of life. But until we understand that the words of Yanomami shaman Davi Kopenawa – his warning about the "falling sky" [15] – are a concrete warning, not a metaphor, we will keep living through years like 2024 in Brazil, where the North burns and the South drowns (Squeff, Damasceno, 2024).

Due to a dominant blindness, it still seems too catastrophic, too apocalyptic, too absurd to say that the world will end if we continue our current way of life. But until we realize that the words of the Yanomami shaman Davi Kopenawa are a warning about "the falling sky," we will continue to experience years like 2024 in Brazil, with the North consumed by flames and the South submerged in water.

FINAL CONSIDERATIONS

The eurocentric paradigm has shaped not only the field of International Relations but also both international and national politics, neglecting not only problems but also alternatives that can be found in the Global South. Therefore, postcolonial and decolonial movements have raised different types of issues in the literature, constituting a critical alternative effort to global hierarchies and power relations.

This study aimed to understand how legal and Indigenous concepts, especially through concepts of territory and territoriality derived from Indigenous epistemologies, can contribute to the field of International Relations.

When addressing the protection of Indigenous Territory under Brazilian and international law, the study was based on the understanding that such rights emerged from the Indigenous

15 The expression "falling sky" refers to the title and central cosmological warning of the book The Falling Sky: Words of a Yanomami Shaman, co-authored by Davi Kopenawa and anthropologist Bruce Albert. In it, Kopenawa shares the Yanomami understanding of the world's fragility and the risk of cosmic collapse as a consequence of the ongoing destruction of the forest and the disrespect towards the spirits that sustain life (Kopenawam Albert, 2019).

CC BY NC SA

struggle for their land, rather than being a mere concession of the state system. This means that, despite coloniality, Indigenous peoples have remained resilient, created strategies, articulated themselves to be able to demand this right. Regarding the characteristics of Indigenous territorial protection, Brazilian laws and international treaties and declarations share similarities. Both domestically and internationally, there is a noticeable shift from an assimilationist stance toward a normative framework that recognizes the right to difference and the collective ownership of rights, acknowledging cultural specificities and the right to preserve them.

By incorporating Indigenous voices in literature and academia, this study sought to understand the protection of Indigenous Territory through multiple perspectives and experiences. Understanding the relationship between Indigenous peoples and their lands is essential for preserving their cultures and recognizing their rights. Each people have a unique and profound connection with their land, which is fundamental to their identity and way of life. Adopting perspectives of Indigenous peoples allows for the creation of fairer and more effective public policies that respect and value their traditions and knowledge. Furthermore, this understanding contributes to environmental protection, as Indigenous peoples play a crucial role in preserving biodiversity and nature.

In conclusion, considering that the study of International Relations from Eurocentric approaches is limited in its ability to address Indigenous issues and the impacts of coloniality, the adoption of concepts, strategies, and practices derived from Indigenous epistemologies can enrich the field. Indigenous epistemologies do not merely add cultural diversity to the field of International Relations; more than that, they challenge its foundational assumptions. By rejecting liberal notions of territory as private property and questioning the exclusive control of the State over bounded space, Indigenous perspectives offer radically different ontologies of land, relationality, and political organization. These contributions destabilize the Eurocentric grammar of International Relations, inviting a reinterpretation of core concepts. In doing so, they open space for a more plural, situated, and decolonial discipline – one capable of engaging with territorialities rooted in reciprocity, collective responsibility, and non-extractive relationships with the Earth. Ultimately, valuing Indigenous contributions not only enriches the field analytically but also demands ethical and political shifts in how global relations are studied and practiced.

REFERENCES:

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. Os índios na Constituição de 1988: avanços e desafios. *Revista USP*, São Paulo, n. 72, p. 60-71, dez. 2006.

BEIER, J. Marshall. Beyond hegemonic state(ment)s of nature: indigenous knowledge and non-state possibilities in international relations. In: CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila (eds.). *Power, Postcolonialism and International Relations:* Reading Race, Gender and Class. London: Routledge, 2002.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: Contribuições da Descolonialidade. *Novos estudos jurídicos*, v. 19, n. 1, p. 201-230, 2014.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; BIGOLIN, Pedro. Conflitos territoriais indígenas no Brasil: entre risco e prevenção. *Revista Direito e Práxis*, v. 8, n. 1, p. 156-195, 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

CESARINO, Letícia. Colonialidade interna, cultura e mestiçagem: repensando o conceito de colonialismo interno na antropologia contemporânea. *Ilha Revista de Antropologia*, v. 19, n. 2, p. 73-105, 2017.

CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila. Introduction. In: CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila (Ed**.).** *Power, Postcolonialism and International Relations*: Reading Race, Gender and Class. London: Routledge, 2002.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). *Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil* – Dados de 2023. Brasília: CIMI, 2024.

DAMASCENO, Gabriel Pedro Moreira. A expressão da colonialidade interna no Direito Internacional. *Revista Videre*, v. 14, n. 30, p. 342-357, 2022.

GONÇALVES, Marcela Vecchione. Between the Leader of Virtù and the Good Savage: Indigenous Struggles and Life Projects in the Amazon Basin. In.: BEIER, J. Marshall. *Indigenous Diplomacies*. London: Palgrave Macmillan, 2009.

INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David L. *International Relations and the Problem of Difference*. New York: Routledge, 2004.

IPBES. *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services: summary for policymakers.* Bonn: Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 2019.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Situação atual das Terras Indígenas*. 2025. Disponível em: https://terrasindigenas.org.br/. Acesso em: 04 jan. 2025.

KAMBEBA, Márcia Wayna. *Ay Kakyri Tama* (Eu moro na cidade). Manaus: Grafisa Gráfica e Editora, 2013.

KAMBEBA. Márcia Wayna. *Saberes da floresta*. São Paulo: Jandaíra, 2020.

KAMBEBA, Márcia Wayna. Carta dos povos da floresta à sociedade não indígena em tempos de pandemia e violências. *Sens public*, n. SP1656, não paginado, 2022.

KAMBEBA, Márcia Wayna; DOS SANTOS NEVES, Ivânia. Formas de ocupar o universo da escrita: entrevista com Márcia Kambeba. *MOARA* **–** Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Letras, n. 66, p. 330-343, 2024.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *A queda do céu*: palavras de um xamã yanomami. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KRISHNA, Sankaran. *Globalization and Postcolonialism:* Hegemony and Resistance in the Twenty-first Century. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos.* Buenos Aires: Editora Vozes, 2019.

MARTINS, Lais Nardon; SARTORI JUNIOR, Dailor; THEWES, Gabriela da Cunha. Direitos humanos coletivos dos povos indígenas. BRAGATO, Fernanda Frizzo (ed.). *O conteúdo jurídico dos direitos humanos*: direitos civis e políticos nos instrumentos internacionais. Brasília: ENADPU, 2022.

MIGNOLO, Walter. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. *A colonialidade do saber*: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, p. 71-103, 2005a.

MIGNOLO, Walter. "Un paradigma otro": colonialidad global, pensamiento fronterizo y cosmopolitanismo critico. *Dispositio*, v. 25, n. 52, p. 127-146, 2005b.

MIGNOLO, Walter. *The Darker Side of Western Modernity*: Global Futures, Decolonial Options. Durham: Duke University Press, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Nova Iorque: ONU, 2007. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf. Acesso em 29 de abril de 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. 1948. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.pdf. Acesso em 29 de abril de 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)*. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 29 de abril de 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Washington, D.C.: OEA, 2016. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em 29 de abril de 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes*. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100907.pdf. Acesso em 29 de abril de 2025.

OVIEDO, Antonio Francisco Perrone; GUETTA, Mauricio; LIMA, William Pereira. *Análise dos impactos do projeto de lei nº 2.159/2021 ("Lei geral do licenciamento ambiental") sobre áreas protegidas*. Brasília: Instituto Socioambiental, 2025.

PALIMITHELI, Josimar. A floresta que nos protege. DALMONEGO, Corrado; SENRA, Estêvão; RAMOS, Alcida. *Diários Yanomami*: testemunhos da destruição da floresta. São Paulo: Instituto Socioambiental, Hutukara Associação Yanomami, 2024a.

PALIMITHELI, Josimar. Sobre a floresta. DALMONEGO, Corrado; SENRA, Estêvão; RAMOS, Alcida. *Diários Yanomami*: testemunhos da destruição da floresta. São Paulo: Instituto Socioambiental, Hutukara Associação Yanomami, 2024b.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: LANDER, Edgardo (ed.). *La colonialidad del saber*: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Caracas: CLACSO / UNESCO, 2000.

QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. Americanity as a Concept, or the Americas in the Modern World-System. *International social science journal*, v. 44, n. 134, p. 549-557, 1992.

SARTORI JUNIOR, Dailor. Colonialidade e direitos territoriais indígenas: análise da atuação dos Três Poderes no Brasil atual. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES*, v. 12, n. 2, p. 1-14, 2024.

SQUEFF, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues; DAMASCENO, Gabriel Pedro Moreira; TAROCO, Lara Santos Zangerolame. O discurso dos direitos humanos na perpetuação da indiferença e da subordinação do sujeito racializado. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 27, n. 1, p. 181-215, 2022.

SQUEFF, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues; DAMASCENO, Gabriel Pedro Moreira. A importância da inserção do Quarto Mundo nos debates do Direito Internacional Descolonial. In: SQUEFF, Tatiana Cardoso; DAMASCENO, Gabriel Pedro Dassoler. (Org.). *Direito Internacional Crítico*. v. 2. Belo Horizonte: Arraes, 2023.

SQUEFF, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues; DAMASCENO, Gabriel Pedro Dassoler. Desastres climáticos no Sul Global: uma consequência da superexploração e da colonialidade climática. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS*, v. 19, n. 1, p. 201-227, 2024.

TERENA, Luiz Eloy; MONTEIRO, Roberta Amanajás. O direito constitucional à retomada de terras indígenas originárias. In: BURITY, Valéria Torres Amaral; et al. (Org.). *O Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas:* enunciados jurídicos. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2021.

UNITED NATIONS PERMANENT FORUM ON INDIGENOUS ISSUES (UNPFII). *Indigenous peoples and the 2030 Agenda*. New York: United Nations, 2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Making peace with nature: a scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies.* Nairobi: UNEP, 2021. Disponível em: https://www.unep.org/resources/making-peace-nature. Acesso em 29 de abril de 2025.

WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema mundial. *Perspectivas*: Revista de Ciências Sociais, v. 20/21, p. 249-267, 1997.

WARAT, Luis Alberto. *O direito e sua linguagem*. Porto Alegre: SA Fabris, 1995.

DOI: 10.30612/mones.v14i28.19664

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Schmitt em Guantánamo: uma leitura do fora-da-lei da humanidade

Roberto Vilchez Yamato
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: robertoyamato@puc-rio.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0609-3688

Rachel Silva da Rocha Coutinho Antunes
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: rachelrcoutinho@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-6162-4990

Yesa Portela Ormond
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: ye.sa@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2832-5766

Resumo: Inspirado por Jacques Derrida, este artigo oferece uma leitura de Carl Schmitt que segue os rastros do "fora-da-lei da humanidade" a partir da arquitetura jurídico-política estadunidense constituída no pós-11 de setembro de 2001. Ao revisitar as categorias schmittianas não convencionais, con-

tribui para um melhor entendimento acerca da construção conceitual de uma determinada categoria de inimizade, (re)articulada em importantes memorandos e ordens executivas dos diferentes governos estadunidenses desde 2002 até 2025. Argumenta-se que o espectro do "fora-da-lei da humanidade" schmittiano assombra a ordem mundial contemporânea, legitimando formas e manifestações espaço-temporais excepcionais de violência, evidenciando, assim, os limites do sistema internacional moderno e vislumbrando uma teoria política (do) internacional.

Palavras-chave: Carl Schmitt; inimigo; Estados Unidos; terrorismo; fora-da-lei da humanidade

Schmitt in Guantánamo: a reading of the outlaw of humanity

Abstract: Inspired by Jacques Derrida, this article offers a reading of Carl Schmitt that traces the "outlaw of humanity" through the U.S. legal-political architecture established in the aftermath of September 11, 2001. By revisiting Schmitt's unconventional categories, it contributes to a better understanding of the conceptual construction of a specific category of enmity, (re)articulated in key memoranda and executive orders issued by different U.S. administrations from 2002 to 2025. We argue that the specter of Schmitt's "outlaw of humanity" haunts the contemporary world order, legitimizing exceptional forms and spatiotemporal manifestations of violence, thereby exposing the limits of the modern international system, and envisioning an international political theory/a political theory of the international.

Keywords: Carl Schmitt; enemy; United States; terrorism; outlaw of humanity

Schmitt en Guantánamo: una lectura del fuera-de-la-ley de la humanidad

Resumen: Inspirado por Jacques Derrida, este artículo ofrece una lectura de Carl Schmitt que sigue los rastros del "fuera-de-la-ley de la humanidad" a partir de la arquitectura jurídico-política estadounidense constituida en el post-11 de septiembre de 2001. Al revisitar las categorías no convencionales schmittianas, contribuye a una mejor comprensión de la construcción conceptual de una determinada categoría de enemistad, (re)articulada en importantes memorandos y órdenes ejecutivas de los diferentes gobiernos estadounidenses desde 2002 hasta 2025. Se argumenta que el espectro del "fuera-de-la-ley de la humanidad" schmittiano acecha al orden mundial contemporáneo, legitimando formas y manifestaciones espacio-temporales excepcionales de violencia, exponiendo así los límites del sistema internacional moderno y vislumbrando una teoría política (del) internacional.

Palabras clave: Carl Schmitt; enemigo; Estados Unidos; terrorismo; fuera-de-la-ley de la humanidad

Recebido em: 07/02/2025
Aceito em: 25/08/2025

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

> Confiscar a palavra humanidade, invocar e monopolizar tal termo, provavelmente tem certos efeitos incalculáveis, tal como negar ao inimigo a qualidade de ser humano e declará-lo como um fora-da-lei da humanidade (Schmitt, 2007a, p. 54, tradução nossa).

Em 2001, poucas semanas após os atentados de 11 de setembro, Jacques Derrida (2003) participou de um diálogo com Giovanna Borradori e, ao refletir sobre o papel da filosofia diante do ocorrido, afirmou que tal evento exigia uma reflexão crítica sobre os pressupostos conceituais mais fundamentais da filosofia política. Segundo Derrida, para pensar um novo imaginário político e uma nova linguagem conceitual, um bom ponto de partida seria uma releitura crítica de Carl Schmitt. Por um lado, isso significaria seguir Schmitt em suas diferenciações conceituais de inimizade e conflito. Por outro lado, em uma direção distinta daquela de Schmitt, isso também significaria reconhecer que a violência desencadeada naquele contexto não era resultado de uma guerra (Derrida, 2003, pp. 100-101). Este artigo oferece reflexões a essa provocação a partir de uma leitura de Schmitt que segue os rastros daquela categoria – o "fora-da-lei da humanidade" – inscrita na passagem de *O Conceito do Político* (Schmitt, 2007a) que serve de epígrafe para este artigo.

Nas últimas décadas, um número expressivo de estudos retornou à obra de Schmitt. Mais recentemente, alguns estudos voltaram-se para diferentes aspectos de seu pensamento político internacional (Odysseos; Petito, 2007; Hooker, 2009; Walker, 2010, 2016), incluindo-se aí algumas categorias não-convencionais de inimizade (Schwab, 1987; Ulmen, 1987; Slomp, 2005, 2009; Heller-Roazen, 2009; Rech, 2012; Policante, 2015). Este artigo constitui uma contribuição para esta literatura, ao explorar os rastros de categorias schmittianas não-convencionais, como as do "*foe*", do "*partisan*", do "*privateer*" e do "pirata", à sombra da (ou assombrado pela) categoria do fora-da-lei da humanidade. Ao invés de analisar individual e exclusivamente qualquer uma destas categorias, este artigo segue os rastros de suas articulações dentro da ordem conceitual concebida por Schmitt.

Além da contribuição às leituras mais (inter)textuais de Schmitt, este artigo pretende aportar também àqueles trabalhos que retornaram à sua obra com o propósito de "analisar questões políticas atuais" (Schulzke, 2016, p. 2). Nesse sentido, a leitura de Schmitt aqui proposta – e que, de certa forma, responde ao convite de Derrida – contribui para um entendimento mais preciso de como se deu, conceitualmente, a construção de uma determinada categoria de inimizade no âmbito da arquitetura político-jurídica de legitimação das ações estadunidenses poucos meses depois dos ataques de 11 de setembro de 2001.

Mais especificamente, este artigo sugere que acompanhar algumas das diferenciações e construções conceituais de Schmitt nos permite compreender certas diferenciações e construções conceituais articuladas pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos em memorandos emitidos em 2002, durante o governo de George W. Bush (2001-2009); na ordem executiva de janeiro de 2009 e no memorando de março do mesmo ano, durante o governo de Barack Obama (2009-2017); mantidas na ordem executiva assinada por Donald J. Trump (2017-2021); e, mais recentemente, na renovação da emergência nacional em decorrência dos ataques de 11 de setembro, confirmada pelo governo de Joseph R. Biden (2021-2025)[1]. Tais articulações conceituais participam crucialmente da construção da categoria do "combatente ilegal" e, portanto, da legitimação de formas excepcionais de violência no contexto da "guerra ao terror" (Griffith, 2006; Scheuerman, 2006).

Para realizar a análise, o artigo é estruturado em cinco seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresenta-se o cenário que ilustrou e inspirou a leitura schmittiana proposta aqui: o estabelecimento de uma "Guerra Global ao Terror" (GGT) que autorizou a perseguição, o aprisionamento e a tortura daqueles considerados terroristas/combatentes ilegais. Na segunda seção, relê-se o pensamento internacional de Schmitt, especialmente sua concepção do político fundada na distinção amigo/inimigo. Em seguida, examina-se a construção da não-aplicabilidade do direito internacional humanitário aos membros da Al-Qaeda e do Taleban e, por fim, os efeitos dessas construções conceituais na legitimação da violência. Argumenta-se que, assim como o pirata em Schmitt, o combatente ilegal nos memorandos estadunidenses serve para legitimar outra forma de violência sustentada pela assimetria absoluta, com implicações ético-ontológicas.

O FORA-DA-LEI DA HUMANIDADE EM GUANTÁNAMO

> Nada de dormir. Dieta de água. Cada movimento por trás de minha porta me fazia ficar de pé em posição de sentido, com o coração aos pulos como água em ebulição. Meu apetite era inexistente. Passava cada minuto à espera da próxima sessão de tortura. Eu esperava morrer e ir para o céu; por mais pecador que eu fosse, Deus não seria menos piedoso do que essa gente. (...) Eu mal podia me lembrar de alguma oração, tudo o que eu conseguia dizer era 'Por favor, Deus, alivie minha dor...' (Slahi, 2015, p. 253).

1 Embora um novo governo Trump (2025-presente) já esteja em curso, o foco deste artigo permanece nas administrações anteriores, de modo a permitir uma análise mais detalhada. Em trabalhos futuros, pretende-se analisar as políticas de Trump sobre migrantes e Guantánamo, avaliando continuidades e rupturas com governos anteriores.

CC BY NC SA

Imagem 1: Detentos em Guantánamo



Fonte: *Shane T McCoy/AFP/Getty Images In: The Guardian, 2010*. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2010/dec/09/guantanamo-bay-criminal-courts-barack-obama Acessado em 02 de fevereiro de 2025.

Uma rápida pesquisa é capaz de revelar imagens e testemunhos perturbadores que elucidam maus tratos, humilhações e torturas daqueles que foram, ou ainda são, detentos em Guatánamo Bay, Cuba (ver Imagem 1). Além disso, relatórios de organizações de direitos humanos detalham como detentos são/foram ali mantidos sem acusação formal, privados de acesso à assistência jurídica e impedidos de se comunicar com suas famílias, perpetuando um ciclo interminável de abusos (Human Rights Watch, 2022; UNHR-OHC, 2022; Anistia Internacional, 2023).

Guantánamo Bay e as práticas lá empreendidas estão diretamente ligados ao contexto posterior a 11 de setembro de 2001, no qual estabeleceu-se, no seio do governo estadunidense de George W. Bush, a proposta de uma GGT. Diante desse cenário, os discursos sobre a GGT não podem ser compreendidos sem uma análise que diz respeito às suas práticas (e vice-versa). Isso porque linguagem e prática, juntas, conferem um significado que ambas não teriam separadamente (Epstein, 2017). Nesse sentido, para além de observar as performances discursivas do pós-11 de setembro, importa também pensar como o Estado soberano e o exercício de seu poder são capazes de enquadrar e precarizar vidas (Butler, 2004).

Seguramente, a linguagem e as práticas da GGT em Guantánamo não caracterizaram apenas o governo Bush. Com efeito, em janeiro de 2009, uma das heranças deixadas a Obama pela administração anterior foi o centro de detenções de Guantánamo e, junto a ele, toda a imagem negativa oriunda de escândalos de tortura e humilhação de detentos. Embora a campanha e o início do governo Obama tenham sido marcados pela promessa de encerramento das atividades em Guantánamo em menos de um ano (Jackson, 2011), a prisão permanecia aberta oito anos depois, totalmente funcional e marcada pelas memórias acerca de suas práticas tragicamente vívidas (Pitter, 2016; Anistia Internacional, 2023).

Ademais de constar como uma marca negativa em seu legado, essa situação abriu espaço para que seu sucessor cometesse, em Guantánamo, excessos tais quais aqueles das administrações prévias. Nessa esteira, apesar de ser considerado o mais caro do mundo (The Intercept, 2019), o centro de detenções permaneceu aberto durante a administração Trump, sob a justificativa da *Executive Order on Protecting America Through Lawful Detention of Terrorists*[2] de 2018 (The White House, 2018). Além disso, em 2023, apesar de apelos de organizações internacionais de direitos humanos para o enceramento das atividades em Guantánamo[3], a administração do então presidente Biden tomou um rumo distinto. Decidiu-se pela renovação da "emergência nacional"[4] do país, sob a justificativa de que "a ameaça terrorista permanecia" e, por isso, seria "necessária a continuação da emergência nacional declarada em 14 de setembro de 2001" para além de 9 de setembro de 2024 (The White House, 2024, s.p., tradução nossa).

Desde 2002 utilizado como centro de detenção daqueles acusados de participarem dos atentados de 11 de setembro, em Guantánamo aplicaram-se técnicas que, embora definidas como "técnicas de interrogatório aprimoradas", juridicamente caracterizavam o crime internacional de tortura, tal como definido e tipificado pelo direito internacional contemporâneo, na Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); e na Convenção de Genebra relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (1949). Assim, ainda que a Convenção contra a Tortura (United Nations, 1984, tradução nossa) prescrevesse, em seu Artigo 2, que "[n]enhuma circunstância excepcional, como ameaça ou estado de guerra, instabilidade política interna ou qualquer emergência pública poderá ser invocada como justificativa para a tortura", são inúmeras as denúncias de violência infligida ao corpo e à saúde mental de detentos de Guantánamo em nome da segurança (inter)nacional (Human Rights Watch, 2022; UNHR-OHC, 2022; Anistia Internacional, 2023).

Mohamedou Slahi (2015), por exemplo, aprisionado em Guantánamo de 2002 a 2016, descreveu o modo repentino como foi colocado sob a custódia estadunidense e os infindáveis e tortuosos interrogatórios que fizeram parte de seu cotidiano enquanto prisioneiro. Como

2 Durante o governo Trump, a Ordem Executiva 13769 tentou suspender por 90 dias a entrada de estrangeiros de sete países de maioria muçulmana, sob o pretexto de "proteger a nação da entrada de terroristas" (Federal Register, 2017, tradução nossa). A medida gerou imediata reação jurídica, sendo suspensa e substituída pela Ordem 13780, de 6 de março de 2017, que retirou referências à religião, ao 11 de setembro e aos iraquianos, mas ainda defendia os termos de sua antecessora (Fullerton, 2017, pp. 333-334).

3 Em 2023, um grupo de 160 organizações de direitos humanos apelaram ao presidente Biden pelo fechamento de Guantánamo, denunciando que a prisão causa danos duradouros aos detidos, suas famílias e comunidades (Al Jazeera, 2023).

4 Desde 2001, os Estados Unidos renovam anualmente a declaração de emergência nacional decorrente dos ataques de 11 de setembro. A primeira foi a Proclamação 7463, de George W. Bush (The White House, 2001). Em 2016, Barack Obama confirmou sua continuidade diante das "ameaças terroristas" (The White House, 2016, s.p). Em 2019, Donald Trump reiterou ao Congresso que a "ameaça terrorista" de 2001 persistia (Federal Register, 2019).

analisa Owens (2010), em Guantánamo, marcadores de sexualidade e civilização foram e são utilizados de modo a torturar detentos. Emprestando termos utilizados por Butler e Spivak (2018, p. 25), havia, portanto, seres "humanos espectrais, desprovidos de peso ontológico e reprovados nos testes de inteligibilidade social exigidos para reconhecimento mínimo".

Nesse sentido, Adriana Cavarero (2009), ao cunhar o termo "horrorismo", observa sua manifestação quando a violência atinge de forma absoluta os corpos inermes, que já não possuem nem mesmo o direito de ser considerados sujeitos ético-jurídicos. Em Guantánamo, a condição de Slahi não é a de um inimigo em combate, mas a de um sujeito exposto à dor e à humilhação sem reciprocidade, sem direito de voz e sem defesa. Não se trata apenas de um "fora-da-lei", abandonado fora da lei, mas de alguém cuja humanidade é suspensa por meio de uma forma absoluta de proscrição. Essa violência extrema não é mais instrumental ou estratégica, mas radicalmente performativa e desumanizadora: ela nomeia o sujeito como descartável e, dessa forma, atualiza aquilo que Cavarero chama de desmantelamento (*deshacer*) da singularidade corpórea do outro (Cavarero, 2009, pp. 53-54).

Assim, "inimigos" sem território ("terrorismo") e sem face ("terroristas") tornaram-se alvos territorializáveis e identificáveis do governo estadunidense, em nome da segurança do "mundo livre". Repetia-se constantemente que este(s) alvo(s) deveria(m) ser combatido(s), principalmente no que dizia respeito às figuras do Taleban, no Afeganistão, e da Al-Qaeda, no Afeganistão e no Iraque (Scahill, 2014).

Nesse sentido, discurso(s) e prática(s) manifestaram-se por meio de um combate que se deu em muitas frentes: em incursões bélicas no Afeganistão, com a Operação Liberdade Duradoura, iniciada em 2002; na Operação Liberdade Iraquiana, iniciada em 2003; na inserção de países como Iraque, Irã e Coreia do Norte em um "Eixo do Mal"; e, certamente, por meio da gestão e manipulação da vida humana – em locais como Guantánamo –, que incluía sua face extrema, a tortura (Butler; Spivak, 2018). Observa-se, assim, o reforço e a manutenção de um discurso baseado em um sistema de classificação do "terrorismo" e, por conseguinte, do "terrorista", e sua associação quase que automática (e problemática) a árabes e muçulmanos (Abrahamian, 2003).

A partir da Autorização do Uso Militar da Força (AUMF, sigla em inglês) e do Ato Patriótico, ambos em 2001, da Estratégia Nacional de Segurança (2002) e de memorandos concernentes ao *status* legal de detentos, salientou-se que o governo estadunidense agiria com base nos princípios de democracia, fé e liberdade (princípios estes reiterados nas administrações subsequentes). Portanto, combater "terrorismo" e "terroristas" tem figurado como necessidade "urgente" e "excepcional" – e, para tal, os Estados Unidos possuem capacidade, desejo e poder de combate sem precedentes.

Assim, as articulações discursivas e práticas da GGT fornecem aos Estados Unidos a capacidade legitimadora de definir quais leis humanitárias são preferíveis e, concomitantemente, a possibilidade de estabelecer quem estaria fora do espectro da lei. Famosa, ou infamemente, o que estava em jogo ali era a aplicação, ou não, das Convenções de Genebra de 1949 aos membros da Al-Qaeda e do Taleban que seriam aprisionados em Guantánamo Bay (Bybee, 2005; Yoo; Delabunty, 2005), indefinidamente (Butler, 2004). Assim, os Estados Unidos promoveram ações que, de maneira profunda e duradoura, têm afetado a vida de detentos que passaram por, ou ainda estão, em locais como Guantánamo.

Portanto, é importante refletir sobre como articulações conceituais participaram de maneira crucial da construção de categorias, como a de "combatente ilegal", que legitimaram formas excepcionais de violência no contexto da GGT. Neste sentido, realiza-se, a seguir, uma leitura (inter)textual de Schmitt, de modo a contribuir para um entendimento mais preciso acerca da construção conceitual de uma categoria de excepcional inimizade (o terrorista/combatente ilegal/fora-da-lei da humanidade) no âmbito da arquitetura político-jurídica estadunidense na GGT.

DESLOCANDO O POLÍTICO: DO INIMIGO AO PIRATA EM SCHMITT

Conhecidamente, Schmitt (2007a) conceitualiza "o político" a partir da distinção amigo/inimigo. Em *O Nomos da Terra*, ele relembra que os Estados soberanos modernos compartilhavam o mesmo solo europeu e pertenciam à mesma família europeia, dentro da qual a guerra formalmente se tornou como se um "duelo", em que ambos os lados se reconhecem mutuamente como inimigos justos (Schmitt, 2003). Relendo a política de inimizade schmittiana, Derrida (2005, p. 150) observa que, nessa família de soberanos, amigo e inimigo são irmãos.

Tal como observa o tradutor de *O Conceito do Político* para o inglês, "inimigo" aqui significa o que, em inglês, nomeia-se "*enemy*", e não "*foe*" (Schmitt, 2007a, p. 26, nota do tradutor). Contudo, é importante ressaltar que o pensamento de Schmitt não permaneceu estático ao longo de sua vida. Ao contrário, o autor revisou obras e conceitos, estendendo sua teoria para tratar de tipos distintos de inimizade e de formas não-convencionais de guerra, conferindo um sentido mais profundo ao político, como o mais alto grau de intensidade da distinção amigo-inimigo (Pankakoski, 2017, p. 10).

A palavra alemã – "*feind*" –, originalmente utilizada por Schmitt, significa, em inglês, tanto "*enemy*" como "*foe*". Por isso, o tradutor de *Teoria do Partisan* para o inglês explica que tal indistinção em alemão teria feito com que Schmitt conceitualmente diferenciasse nesta obra o "inimigo real" do "inimigo absoluto" (Schmitt, 2007b, p. 89, nota de rodapé do tradutor 90).

CC BY NC SA

Enquanto o primeiro seria um oponente legítimo contra quem se deveria lutar não discriminatoriamente, o segundo seria um oponente fora-da-lei, contra quem se deveria "lutar até a morte e destruir" (Schmitt, 2007b, p. 89, nota de rodapé do tradutor 90).

A diferenciação e oposição entre os conceitos de inimigo real (*enemy*) e inimigo absoluto (*foe*) estabelecem uma relação de contraposição conceitual bastante distinta daquela estruturada pela dicotomia amigo/inimigo. Nesse sentido, à luz da teoria contra-conceitual de Koselleck (2004), segundo a qual um conceito se define por meio de outro — seu oposto —, é possível distinguir duas formas de estruturação da inimizade. Enquanto o termo *enemy* implica uma estruturação contra-conceitual simétrica, em que os oponentes se reconhecem mutuamente como inimigos igualmente justos e legítimos, o termo *foe* envolve uma estruturação assimétrica das relações contra-conceituais, marcada por uma forma de inimizade radicalmente dissimétrica, desigual e desumanizadora (Yamato, 2018).

Portanto, mais do que uma questão linguística, a diferenciação entre *foe* e *enemy* tem fundamental importância para a concepção da política moderna. De um lado, marcaria a diferenciação entre adversários privado (*foe*, *inimicus*) e público (*enemy*, *hostis*) (Schwab, 1987; Kennedy, 1998). De outro lado, marcaria a transição epocal entre a ordem teológica medieval e a ordem secular moderna de Estados soberanos na Europa. Para Schmitt, esta última seria caracterizada pela afirmação do conceito de inimigo justo (*justus hostis*), o tipo ideal de inimigo público (*enemy*, *hostis*), e pela consequente des-teologização, racionalização e contenção da guerra (Schwab, 1987; Schmitt, 2003).

Cabe também destacar que o pensamento espacial de Schmitt é baseado em uma ordem social materializada e localizada espacialmente em um território (Schmitt, 2003, pp. 42-43). Para reforçar esta estreita relação de "ordem e localização", Schmitt concebe o termo *nomos* como "um ato constituinte de ordenação do espaço" (2003, p. 71), uma vez que o ordenamento legal é constituído a partir de um movimento de apropriação espacial, válido para esta particular localização (Schmitt, 2003, p. 98). O mar, por sua vez, não conhecia esta unidade clara entre ordenação e localização. Na antiga ordem secular europeia, o mar era livre, sendo campo livre para a pilhagem (Schmitt, 2003, p. 43).

Contudo, as transformações no cenário global nos últimos séculos implicaram uma expansão das linhas globais de ordenamento dos espaços terrestres para os espaços marítimos do planeta. Assim, o espaço marítimo, antes livre, passou a estar circunscrito e sujeito a uma nova ordem constituída pelos impérios marítimos em ascensão. A pirataria foi elevada à condição de atividade criminosa e seu precursor, o pirata, declarado inimigo do gênero humano, "ostracizado e expulso, despojado de seus direitos, e construído como um *fora-da-lei*" (Schmitt, 2003, p. 44, ênfase nossa), um inimigo injusto (*foe*) a ser aniquilado.

CC BY NC SA

De acordo com Schmitt, este movimento de expansão tem um significado revolucionário para a história mundial, pois essas linhas globais delimitam o espaço de distinção entre a universalidade apreendida pela ordem e aquilo que por ela é excluído. Noutras palavras, o espaço "além da linha" é um espaço de negatividade e exceção sistêmica e historicamente associado ao fora e aos forasteiros constitutivos do sistema internacional moderno (Walker, 2010; Yamato, 2018).

Não por acaso, o retorno do *foe* no século XX significaria a re-teologização da inimizade; ou, nas palavras de Schwab, o retorno de um "novo demônio" (1987, pp. 200-201) e de uma nova estrutura de "combate mortal" (Schwab, 1970, p. 53, nota de rodapé 37). Nesse sentido, em um artigo intitulado "Return of the foe", Ulmen comenta que, para Schmitt, o retorno do *foe* recolocava na ordem política moderna o problema da "contenção da guerra" (Schmitt apud Ulmen, 1987, p. 187). E, de acordo com Ulmen (1987), Schmitt teria dedicado particular atenção a este problema e àquele retorno em *Teoria do Partisan*. Nesta obra, respondendo a uma lacuna em sua tese, Schmitt (2003) teria repensado a relação entre a guerra e o político no contexto de crise da forma moderna do Estado soberano, mais marcadamente acentuada desde Versalhes.

Tendo a guerra terrestre interestatal europeia e o exército regular do Estado moderno como tipos ideais no seu pano de fundo conceitual (Balibar, 2004; Hooker, 2009), Schmitt (2007b) define o *partisan* como um ator não-estatal que é fortemente ligado à sua terra natal, que luta irregularmente, com intenso engajamento político e maior mobilidade de combate ativo. Slomp (2009), por sua vez, sugere que, entre estas quatro características, duas – a irregularidade e a mobilidade – indicam a relação fundamental entre o *partisan* e o Estado moderno, enquanto as outras duas – o intenso engajamento político e o apego à terra natal – indicam o desafio que o *partisan* coloca à forma estatal em sua relação com o político. Como uma categoria intermediária em uma história de contenção e intensificação da política (Slomp, 2005, 2009; Shapiro, 2008; Pankakoski, 2017), o *partisan* desloca a tradicional distinção amigo/inimigo que fundamenta a concepção schmittiana do político.

Mas, conceitualmente, como ocorre a construção desta categoria intermediária? No que se refere à irregularidade do *partisan*, Schmitt afirma que esta tem alguma relação com a regularidade do soldado soberano. Ademais, ele articula duas categorias marítimas e suas diferentes irregularidades para delimitar a irregularidade do *partisan*. De um lado, ele identifica a absoluta irregularidade do pirata, afirmando que esta não teria qualquer relação com a regularidade estatal. De outro lado, reconhece que, sendo portador de uma autorização (*letter of marque*) concedida pelo governo de um Estado soberano, a irregularidade do *privateer*, em contraste com a do pirata, teria alguma relação com a regularidade intrínseca ao Estado soberano e seu exército. Nestes termos, o *privateer* da guerra marítima e o *partisan* da guerra terrestre poderiam ser comparados entre si.

Há dois movimentos conceituais correlacionados a observar. Primeiro, a identificação conceitual de *privateers* como "*partisans* do mar" (Schmitt, 2003, p. 174; 2007b, p. 30). Segundo, a diferenciação conceitual entre, de um lado, as irregularidades regulares de ambos, o *partisan* da guerra terrestre e o *privateer* da guerra marítima; e, de outro lado, a irregularidade absolutamente irregular do pirata. Como uma espécie de *partisan* do mar, Schmitt constrói o *privateer* como o ponto conceitual intermediário entre o inimigo (*enemy*) e o pirata (*foe*); isto é, entre o tipo ideal de regularidade estatal soberana e o tipo ideal de absoluta irregularidade não-estatal.

Em um só golpe, Schmitt articula essas categorias terrestres e marítimas e, por meio de tais "práticas de conceitualização" (Walker, 2016, p. 2), determina a fronteira entre as irregularidades, incomensuravelmente diferentes, das categorias marítimas do *privateer* e do pirata. O centro soberano desta circunscrição conceitual do político é, claro, o tipo ideal do inimigo justo (*justus hostis*). Embora distanciados deste centro normativo, as categorias do *partisan* e do *privateer* permanecem, ainda assim, dentro da "esfera política" (Schmitt, 2007b, p. 91). Conquanto marcados por certo nível de irregularidade refletida na ausência de uma insígnia e na utilização de estratégias de combate não-convencionais e ilegais, não há um desprendimento total dos critérios que envolvem as formas tradicionais do político, como seu vínculo com uma determinada terra, que impõe condições espaciais e temporais que limitam sua hostilidade e o impedem de reivindicar justiça absoluta, ainda que possam receber apoio de países e organizações terceiras (Slomp, 2005, p. 511).

Diferentemente destas categorias intermediárias, Schmitt concebe o pirata fora de sua circunscrição conceitual do político. Essa categoria é transposta para uma fronteira mais extrema, fora dos limites e das restrições impostas pela legalidade ou pela existência de um tipo de vínculo com um determinado espaço físico. Pelo contrário, o mundo é o seu campo de atuação, amparada por uma noção abstrata de justiça (Slomp, 2005, p. 512), e onde a hostilidade não encontra limites (Schmitt, 2007b, p. 89, nota de rodapé do tradutor 90).

Ao elaborar o elemento de engajamento político do *partisan*, Schmitt novamente mobiliza o pirata. Para ele, o caráter "político" do *partisan* seria diametralmente oposto ao caráter absolutamente "apolítico" do pirata. No entanto, há uma observação importante a fazer: o pirata schmittiano parece ser uma figura ambígua e contraditória: ele é apolítico em suas intenções e ações, privado em suas motivações, não-estatal em sua forma, mas, ainda assim, relacionado ao direito interestatal público da guerra marítima (Schmitt, 2007b, pp. 14-15).

"Além da linha", a irregularidade do pirata é absoluta e demarca os limites de uma zona exterior, excluída da esfera legal que impunha restrições à guerra e fora dos valores morais e políticos aplicados à ordem entre Estados (Schmitt, 2003, pp. 93-94; Yamato, 2018). Esse lugar, onde a guerra é "travada contra não estatais, ou seja, povos bárbaros ou contra piratas" (Schmitt, 2003, p. 167), evidencia não apenas um espaço onde se dão os embates entre categorias

CC BY NC SA

antagônicas e assimétricas de violência, mas também os próprios limites entre o internacional e o seu fora constitutivo (Walker, 2010, pp. 137-138).

Em outras palavras, o que se argumenta aqui é que as categorias marítimas do *privateer* e do pirata participam, sistêmica e diferencialmente, da delimitação conceitual do *partisan* articulada por Schmitt. Mais especificamente, a categoria do pirata, tal como esta é construída por Schmitt em relação a todos os elementos conceituais constitutivos do *partisan* (irregularidade; intensidade de engajamento político; mobilidade; apego à terra natal), funciona como uma espécie de fora constitutivo que, negativamente, autoriza a delimitação dessa categoria intermediária – e, com ela, da própria esfera do político.

Isso implica dizer que a negatividade do pirata (schmittiano) marca aquele espaço-tempo outro, além da linha, que é a condição de possibilidade para as diferenciações entre a regularidade e a não-regularidade, a legalidade e a não-legalidade, o político e o não-político. No entanto, este espaço-tempo de exceção não é idêntico àquele associado ao inimigo justo, estatal e soberano, uma vez que este estruturalmente envolve relações contra-conceituais simétricas, enquanto o pirata envolve relações não-simétricas (Agamben, 1998, 2005; Schmitt, 2003, 2005; Koselleck, 2004; Heller-Roazen, 2009; Yamato, 2018). Enquanto aquele envolve relações de reconhecimento mútuo e opera na esfera da legalidade, a assimetria do pirata o proscreve do campo conceitual jurídico-político, para além dos limites do internacional, onde a violência é sem limites e irrefreável.

A CONSTRUÇÃO DO "COMBATENTE INIMIGO ILEGAL" NA GGT

Imediatamente após o 11 de setembro de 2001, o Departamento de Defesa solicitou ao Departamento de Justiça dos Estados Unidos sua opinião jurídica sobre a aplicação (ou não) do direito internacional dos conflitos armados, especialmente o direito internacional humanitário e, mais especificamente, as Convenções de Genebra de 1949, às condições de detenção de membros da Al-Qaeda e da milícia Taleban que seriam aprisionados em Guantánamo. Em 9 de janeiro de 2002, John Yoo e Robert Delabunty responderam em um memorando dirigido ao então diretor jurídico do Departamento de Defesa (Yoo; Delabunty, 2005). Poucos dias depois, em 22 de janeiro, Jay Bybee enviou um segundo memorando, quase idêntico àquele de Yoo e Delabunty, endereçado também ao então conselheiro do presidente (Bybee, 2005).

Segundo Yoo e Delabunty, os membros da Al-Qaeda e da milícia Taleban deveriam ser reconhecidos como fora do alcance protetivo internacional das Convenções de Genebra. Bybee concluiu seu memorando seguindo Yoo e Delabunty, mas apenas em relação aos membros da Al-Qaeda. Adotando uma posição um pouco mais sutil e cautelosa, Bybee diferenciou as si-

CC BY NC SA

tuações político-jurídicas internacionais dos dois grupos de prisioneiros. Apesar de também chegar à conclusão de que ambos os membros da Al-Qaeda e da milícia Taleban deveriam ser reconhecidos como fora do alcance protetivo daquelas convenções do direito internacional humanitário, Bybee argumentou que, mais especificamente em relação à milícia Taleban, o presidente dos Estados Unidos teria de percorrer um caminho jurídico mais complicado[5].

Os dois memorandos começaram com a mesma estratégia de enquadrar a aplicação (ou não) das Convenções de Genebra a partir de uma construção geométrica da arquitetura político-jurídica internacional baseada nas dicotomias dentro/fora e nacional/internacional. Tal construção geométrica foi articulada à complementaridade dos artigos comuns 2 e 3 daquelas convenções internacionais, que se aplicam, respectivamente, a conflitos armados internacionais e a conflitos armados não-internacionais – estes últimos, entendidos como conflitos domésticos ou civis.

Em seguida, os memorandos contextualizaram historicamente essa arquitetura inter/nacional dos conflitos armados. Por um lado, distanciaram-se da época anterior do direito internacional público, em que a concepção de conflito armado se resumia à guerra entendida como um conflito armado exclusivamente entre Estados. Por outro lado, opuseram-se a interpretações mais contemporâneas que sugeriam uma terceira fase, "pós-inter/nacional", do direito internacional dos conflitos armados, em que o direito internacional humanitário teria convergido com o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional penal.

Em seguida, ambos os memorandos se concentraram na "organização terrorista transnacional", discutindo a aplicação (ou não) das Convenções de Genebra especificamente aos membros da Al-Qaeda. A conclusão foi a de que o direito internacional humanitário não protegia os membros de uma organização terrorista. Ambos os documentos chegaram às suas conclusões articulando as mesmas três razões. Em primeiro lugar, a natureza não-estatal da Al-Qaeda tornava seus membros inelegíveis a qualquer tipo de proteção das Convenções de Genebra.

Em segundo lugar, a natureza excepcional do conflito contra a Al-Qaeda impedia a aplicação daquelas convenções do direito internacional humanitário. Por um lado, a GGT não era considerada um conflito internacional, ou seja, um conflito entre Estados, mas um conflito armado entre um Estado soberano e um ator não-estatal. Por outro lado, a GGT não era concebida como um conflito entre um Estado e um ator não-estatal de natureza nacional ou doméstica, o que significava que aquele não poderia ser um conflito armado "não-internacional", tal como este era pressuposto e concebido no âmbito daquela construção geométrica da arquitetura de proteção inter/nacional humanitária. Excepcionalmente, não se tratava nem de um conflito internacional interestatal, nem de um conflito doméstico intraestatal: a Al-Qaeda era um ator não-estatal transnacional.

5 Dados o propósito e o espaço deste artigo, não se analisam em detalhes as diferenças apontadas em tal documento sobre a milícia Taleban.

Em terceiro lugar, os membros da Al-Qaeda não satisfaziam os requisitos mínimos de elegibilidade ao status de prisioneiro de guerra estabelecidos pela Convenção de Genebra III. Estes requisitos exigiam que os combatentes, fossem eles membros de exércitos regulares ou de forças irregulares ou milícias, satisfizessem as quatro condições originalmente estabelecidas pela Convenção de Haia IV, de 1907: seguir o comando de indivíduos responsabilizáveis; vestir insígnias; carregar armas abertamente; e respeitar o direito internacional dos conflitos armados. Os dois memorandos concluíram que os combatentes irregulares da Al-Qaeda não seguiam tais "requisitos básicos de uma guerra legal" (Bybee, 2005, pp. 89-90; Yoo; Delabunty, 2005, pp. 48-50). Logo, eles poderiam ser identificados não apenas como "combatentes irregulares", mas, ainda mais negativamente, como "combatentes inimigos ilegais".

Depois de identificarem conceitualmente o lugar excepcional, fora do alcance do direito internacional humanitário, dos membros daquela organização terrorista não estatal transnacional, os dois memorandos subsequentemente dedicaram uma terceira parte à análise da aplicação das Convenções de Genebra aos membros da milícia Taleban. Ambos reconheciam que este caso apresentava "uma questão jurídica mais difícil" (Bybee, 2005, p. 90; Yoo; Delabunty, 2005, p. 50). O Afeganistão era uma "Alta Parte Contratante" das Convenções de Genebra desde 1956. Assim, considerando a então estreita ligação entre a milícia Taleban e o Estado soberano afegão, a questão da não aplicabilidade daquelas convenções neste caso era juridicamente mais delicada.

Embora construindo seus argumentos jurídicos de modos distintos, os dois memorandos chegaram à mesma conclusão. Ambos concluíram que as Convenções de Genebra não se aplicavam aos membros do Taleban (Bybee, 2005, pp. 90-117; Yoo; Delabunty, 2005, pp. 50-70). Isso porque o Afeganistão seria, naquele contexto, um "Estado falido" e, por isso, não mais poderia ser reconhecido como uma parte, de fato, daqueles tratados internacionais.

Além disso, a Al-Qaeda teria dominado a milícia Taleban, não mais sendo possível distinguir suas lideranças, o que significava que esta deveria ser identificada com aquela organização terrorista transnacional. Adicionalmente, os membros da milícia Taleban também não satisfaziam aqueles quatro requisitos básicos de combate legal estabelecidos originalmente pela Convenção IV de Haia (1907). Assim, construídos ali como combatentes inimigos ilegais, tanto os membros da Al-Qaeda como os do Taleban foram identificados como fora do alcance da proteção do direito internacional humanitário.

Nos governos que sucederam a administração Bush, é possível observar que, apesar de divergências retóricas, houve a manutenção das decisões estabelecidas nos memorandos de 2002. Isso porque Obama, dois dias após a sua posse, em 22 de janeiro de 2009, assinou a Ordem Executiva 13492, cuja seção 1 estabelece que:

> (c) 'Indivíduos atualmente detidos em Guantánamo' e 'Indivíduos contemplados por esta Ordem' referem-se a indivíduos atualmente detidos pelo Departamento de Defesa nas instalações da Base Naval de Guantánamo Bay, a quem o Departamento de Defesa alguma vez determinou como, ou tratou como, combatentes inimigos (2009, s.p., tradução nossa).

Além disso, pouco depois, no memorando de 13 de março de 2009, o Departamento de Justiça apresentou o padrão a partir do qual a autoridade do governo deveria manter os detentos em Guantánamo. Nesse sentido, essa autoridade teria como base o direito internacional dos conflitos armados:

> Os princípios derivados das normas do direito-da-guerra que regem os conflitos armados internacionais, portanto, devem orientar a interpretação da autoridade de detenção que o Congresso autorizou para o atual conflito armado. Consequentemente, nos termos da AUMF, o Presidente possui autoridade para deter indivíduos que ele determine que tenham planejado, autorizado, cometido ou auxiliado os atentados terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, bem como pessoas que tenham oferecido abrigo àqueles responsáveis pelos ataques de 11 de setembro. Sob a AUMF, o Presidente também possui autoridade para deter, no contexto deste conflito armado, aqueles indivíduos cuja relação com a Al-Qaeda ou com o Taleban faça com que, em circunstâncias adequadamente análogas àquelas observadas em um conflito armado internacional tradicional, sejam passíveis de detenção (Hertz et al., 2009, p. 1, tradução nossa).

Cabe ressaltar que, neste memorando, não mais se utilizou termos como "inimigo combatente", "combatente ilegal" ou "inimigo combatente ilegal". Ainda assim, com base na AUMF[6], aprovada pelo Congresso estadunidense em 2001, permaneceu estabelecida a autoridade do governo para manter detentos em Guantánamo. Houve a tentativa, nesse sentido, de apontar que o governo não basearia sua autoridade sobre os detentos da Al-Qaeda e do Taleban em reinvindicações não substanciais, senão em um aporte jurídico baseado no direito internacional dos conflitos armados (Hertz et al., 2009).

No governo subsequente, Trump emitiu, em 30 de junho de 2018, a Ordem Executiva 13823. Nesta, revogou-se a seção 3 da Ordem Executiva 13492 de 2009, na qual o governo Obama havia prometido o fechamento de Guantánamo (tão rápido quanto fosse possível, não excedendo o prazo de um ano), bem como o retorno dos detentos para seus países de origem, sua transferência para um país terceiro, para uma prisão estadunidense ou sua liberação. Além

6 A AUMF, sancionada em 18 de setembro, permite o emprego das Forças Armadas contra os responsáveis pelos ataques de 11 de setembro. O texto completo do documento está disponível aqui: www.armfor.uscourts.gov/ConfHandout/2022ConfHandout/CornJensen2001AUMFPublicLaw10740.pdf. Acessado em 02 de fevereiro de 2025.

disso, o documento reforçou o compromisso do governo estadunidense para com a AUMF, de modo a "deter certas pessoas que tenham sido parte de ou tenham substancialmente apoiado a Al-Qaeda, o Taliban, ou forças associadas engajadas em hostilidades contra os Estados Unidos ou seus parceiros de coalizão" (The White House, 2018, s.p., seção 1, artigo b, tradução nossa). Nesse sentido, a partir da construção conceitual de "combatentes ilegais", "inimigos combatentes", "inimigos combatentes ilegais", "indivíduos detidos" ou "terroristas", tanto os membros da Al-Qaeda como os do Taleban foram não apenas identificados como também mantidos fora do alcance da proteção do direito internacional humanitário.

Nestes termos, os pressupostos geométricos, arquitetônicos e históricos dos memorandos e das ordens executivas aqui analisadas parecem análogos àqueles de Schmitt ao conceber o *partisan*. Por exemplo, ao se distanciarem de um enquadramento "pós-inter/nacional", os memorandos e as ordens executivas parecem guardar semelhança com o pano de fundo histórico e político-jurídico que serve de fundação para a diferenciação feita por Schmitt entre o *partisan* telúrico e o *partisan* revolucionário global, que luta uma espécie de guerra civil global (Schmitt, 2007b; Shapiro, 2008; Slomp, 2009). Enquadrados em termos internacionais modernos (Walker, 2010), ambos os memorandos de 2002 concluíram que aquelas convenções do direito internacional humanitário não se aplicavam a "um conflito armado entre um Estado-nação e uma organização terrorista transnacional" (Bybee, 2005, pp. 84-88; Yoo; Delabunty, 2005, pp. 42-47). Além disso, o memorando de março de 2009 reforçou esta noção, ao afirmar que os Estados Unidos não teriam limitado, historicamente, o uso de sua força militar a Estados-nação, uma vez que "diversas autorizações de uso da força anteriores foram dirigidas a atores não-estatais, tais como comerciantes de escravos, piratas e tribos indígenas" (Bradley; Goldsmith, 2005, pp. 2066-2067 apud Hertz et al., 2009, p. 5, tradução nossa). Schmitt teria concordado com tais conclusões – e seus pressupostos (Ulmen, 2007).

Em um capítulo dedicado ao combate legal, Dinstein (2004) explica que uma pessoa não pode ser combatente e civil ao mesmo tempo, nem se mover constantemente de um status jurídico para o outro, acrescentando que, seja na terra, no mar, ou no ar, ninguém pode lutar contra o inimigo e continuar sendo um civil. De maneira mais reveladora, ele comenta que essa regra geral primeiramente se cristalizou no direito internacional da guerra marítima, com a proscrição do *privateer* na Declaração de Paris de 1856. Como ele explica, o *privateer* era uma pessoa privada formalmente autorizada por um governo a atacar navios mercantes inimigos. No entanto, ele não deve ser confundido com o pirata.

De acordo com Dinstein, seguindo o banimento do *privateer*, o direito internacional da guerra terrestre e o da guerra aérea foram então "ajustadas para proscrever modos semelhantes de comportamento" (Dinstein, 2004, p. 28). O *privateer* conceitualmente representava precisamente aquela indistinção entre o combatente e o civil. Em termos schmittianos, o *privateer* era uma categoria intermediária (Schmitt, 2007b). Assim, a proscrição do *privateer* permitiu

traçar uma linha distintiva entre combatentes e civis não-combatentes e, com ela, distinguir o combate legal do ilegal (Dinstein, 2004). Ademais, esta foi a linha remarcada por aqueles quatro requisitos básicos de combate legal originalmente estabelecidos pela Convenção de Haia IV em 1907, e posteriormente reafirmados pelas Convenções de Genebra de 1949.

Indiscutivelmente, para os autores daqueles dois memorandos de 2002, os membros da Al-Qaeda estavam fora do alcance protetivo do direito internacional humanitário e, portanto, não tinham direito ao status jurídico de prisioneiro de guerra. Um caso mais difícil foi o dos membros da milícia Taleban. No entanto, ao identificá-los como combatentes não-estatais e absolutamente irregulares e ilegais, os dois memorandos estadunidenses também concluíram que as Convenções de Genebra não se aplicavam naquele caso. Tal conclusão foi reiterada pelo memorando de março de 2009, bem como pelas ordens executivas de 2009 e de 2018. Como o "pirata" em Schmitt (2007b), os "combatentes inimigos ilegais" da Al-Qaeda e do Taleban foram, conceitual e estruturalmente, identificados com o excepcional espaço-tempo do fora – e do forasteiro – constitutivo do internacional (Walker 2010; Yamato 2018, 2020).

SCHMITT EM GUANTÁNAMO: RASTROS DO FORA-DA-LEI DA HUMANIDADE

Galli (2010) propõe que os atentados de 11 de setembro de 2001 inauguram um novo paradigma de conflito, por ele denominado "guerra global". Essa forma de guerra caracteriza-se por uma circulação difusa da violência na política internacional contemporânea, marcada pela assimetria entre o terrorismo e a atuação policial em escala global, bem como pela dissolução de oposições conceituais tradicionais – como dentro/fora, criminoso/inimigo, regular/irregular –, evidenciando a globalização da crise da forma política moderna. Para Galli, embora a guerra global seja um fenômeno novo, ela constitui o desfecho de um processo iniciado ainda na Primeira Guerra Mundial.

Desde Versalhes, Schmitt (1987, 2003, 2007a, 2007b) identificara tal processo com a criminalização do inimigo, o que implicava, ao mesmo tempo, o abandono do conceito de inimigo justo e o retorno da categoria do *foe*. Nesse processo, o agora criminalizado inimigo injusto seria identificado como um "monstro que existe fora da humanidade" (Galli, 2010, p. 181). De modo significativo, Galli sugere que compreender o significado da guerra global hoje requer retornar a "modelos anteriores da relação entre poder regular e violência irregular nas culturas ocidentais". E, para ele, um tal modelo histórico seria o das "guerras contra piratas" (Galli, 2010, p. 184).

Para Galli, há rastros suficientes e razões significativas para a analogia entre terroristas e piratas: como os terroristas hoje, os piratas eram identificados como inimigos ilegítimos sistêmicos e, assim, combatidos militarmente em todos os lugares, sendo, uma vez capturados, "crucificados e enforcados como bandidos" (Galli, 2010, p. 185). Acima de tudo, Galli complementa, "como terroristas, piratas são *hostes humani generis*, inimigos da raça humana" (2010, p. 185). De maneira ainda mais significativa, ao sugerir a analogia entre as guerras dos Estados Unidos contra a "pirataria", no século XIX, e contra o "terror", no século XXI, Galli especula que a "guerra de combate à pirataria" pode ter tido efeitos tanto sobre as operações militares quanto sobre o tratamento de prisioneiros na guerra global contemporânea (Galli, 2010, p. 185).

Com efeito, em 2005, em uma entrevista a Frontline sobre a "questão da tortura" em Guantánamo Bay, Yoo comentou que, diferentemente do que as pessoas comumente imaginam, os espaços de "crime" e de "guerra" não são tão claramente distintos e distinguíveis. Para ele, as pessoas não são tratadas da mesma forma na guerra, havendo "regras diferentes para uma nação e regras diferentes para pessoas que escolhem lutar como piratas que estão fora do controle de uma nação" (Yoo, 2005).

Em um artigo publicado por Jane Mayer na revista The New Yorker, naquele mesmo ano, revelou-se novamente o imaginário político-jurídico de Yoo acerca do combatente inimigo ilegal e da não aplicabilidade do direito internacional humanitário aos membros da Al-Qaeda e do Taleban. "Por que é tão difícil para as pessoas entenderem que há uma categoria de comportamento não protegida pelo sistema legal?" (Yoo apud Mayer, 2005, pp. 7-8). Yoo reagira a Mayer, respondendo imediatamente a si mesmo: "O que eram piratas? Eles não estavam lutando em nome de qualquer nação" (Yoo apud Mayer, 2005, pp. 7-8). Historicamente, ele complementou, "se você fosse um combatente ilegal, você não merecia a proteção das leis da guerra" (Yoo apud Mayer, 2005, pp. 7-8).

Nessas entrevistas de Yoo, é possível identificar rastros das categorias do "pirata" e do "combatente ilegal", e de suas articulações conceituais históricas e estruturais, sendo ambas categorias associadas a um espaço-tempo de exceção fora do alcance protetivo do direito internacional humanitário. Com Yoo, portanto, é possível identificar rastros da categoria do pirata no imaginário político-jurídico internacional de um daqueles juristas que construíram a categoria do combatente inimigo ilegal; e, com esta, legitimaram espaços e formas excepcionais de violência naquele contexto da GGT. Mais recentemente, em 2012, após a morte de 15 supostos terroristas por um ataque de *drones* da Agência Central de Inteligência (CIA, sigla em inglês), Yoo publicamente elogiou Obama, convidando o então presidente estadunidense a declarar terroristas como "inimigos da humanidade" (Policante, 2015, p. 202).

Além disso, considerando aqueles comentários de Dinstein acerca da proscrição do *privateer*, identificam-se rastros da categoria do pirata naqueles termos da Convenção de Haia IV de 1907, que definiram os requisitos mínimos de combatente legal. Num lugar conceitu-

almente ainda mais irregular do que outras formas de irregularidade, como a do *privateer*, o pirata parece marcar estruturalmente o espaço-tempo do fora constitutivo da categoria do combatente soberano, estatal, regular e legal.

Daí, portanto, a histórica e sistêmica relação conceitual entre o pirata, o combatente ilegal e, no contexto mais recente da GGT, o terrorista (Yamato 2018, 2020). Em termos emprestados de Koselleck (2004, p. 159), os contra-conceitos assimétricos do pirata e do terrorista são articulados por meio de uma iterabilidade estrutural. Ambos estruturalmente marcam este espaço-tempo conceitual, negativamente assimétrico, do combatente inimigo ilegal: fora – e forasteiro – da lei (humanitária) da humanidade.

Conforme é apontado neste artigo, Schmitt nos oferece rastros para entender melhor algumas construções conceituais e suas implicações para a legitimação da violência na ordem mundial contemporânea. *O Conceito de Pirataria* (Schmitt, 2011) foi escrito como uma reação, polêmica e política, contra a identificação da concepção de pirata e pirataria com a guerra submarina (alemã), tal como promovida por algumas potências ocidentais, sobretudo a Inglaterra, no acordo de Nyon, de 1937 (Heller-Roazen, 2009, 2011; Rech, 2012). O que estava em jogo ali era a criminalização e consequente absolutização do inimigo (alemão) e, com isto, a legitimação de sua proscrição e banimento internacional (Yamato, 2018, 2020). Schmitt sabia disso e, tal como a epígrafe deste artigo sugere, também sabia que a palavra "humanidade" estava sendo ali polemicamente invocada e politicamente mobilizada (Schmitt, 2007a, 2011).

O que estaria em questão neste cenário de proscrição internacional e banimento da ordem normativa da humanidade? Nada menos do que a identificação de um novo fora-da-lei da humanidade, isto é, de um novo *foe* ou inimigo absoluto, cuja "qualidade de ser humano" (Schmitt, 2007a, p. 54) é e deve ser negada. Nos termos de Koselleck (2004), o que está em jogo aqui é a reconstrução de um par muito específico de contra-conceitos assimétricos, qual seja, o da humanidade e inumanidade.

Ademais, nesta linha de discriminação radical, decide-se um dos limites constitutivos do sistema internacional moderno (Walker, 2010, 2016). O fora-da-lei da humanidade é, portanto, um forasteiro constitutivo deste mundo político internacional moderno e antropocêntrico (Yamato, 2018, 2020). As construções do pirata, declarado inimigo da raça humana, e dos membros da Al-Qaeda e do Taleban, identificados como combatentes inimigos ilegais, são exemplos desta prática soberana que determina os limites internacionais entre o humano e o fora-da-lei da humanidade.

Por outro lado, o que também está em jogo aqui é a legitimação de formas excepcionais de violência. Nesse sentido, considere-se, por exemplo, a conclusão de Ulmen de que a única política pública lógica contra o terrorismo internacional "não é a 'guerra' como comumente entendida, mas o que Schmitt chamou de 'controle de pragas'" (Ulmen, 2007, p. 105). Para o

tradutor de Schmitt, esta seria a única forma de violência adequada para solucionar o problema deste novo fora-da-lei da humanidade, desta nova peste ou praga social internacional.

A ASSIMETRIA ABSOLUTA E OS EFEITOS ÉTICO-ONTOLÓGICOS DA VIOLÊNCIA CONTEMPORÂNEA

A partir das categorias de Schmitt e de suas reformulações em torno das figuras do *enemy*, *foe*, *partisan* e pirata, é possível compreender a construção de uma forma de inimizade que rompe com os marcos clássicos da guerra entre iguais. Essa forma de inimizade absoluta e assimétrica, como aponta Schmitt, ao distinguir o inimigo legítimo do inimigo absoluto, exclui o outro da ordem jurídico-política, negando-lhe reconhecimento, reciprocidade e humanidade. O *foe* e o pirata, enquanto figuras limítrofes, são concebidos como sujeitos apolíticos, desprovidos de qualquer direito ou estatuto legal, inseridos em um espaço-tempo de exceção que legitima seu banimento e até mesmo a sua eliminação (Agamben, 1998).

Essas formulações ganham contornos ainda mais profundos quando se analisa a construção do fora-da-lei da humanidade contemporâneo, aprisionado e torturado indefinidamente em Guantánamo, à luz da proposta de Cavarero (2009) sobre o "horrorismo". Para a autora, a violência contemporânea se caracteriza pela sua absoluta assimetria e pela negação da singularidade corpórea do outro (Cavarero, 2009, p. 11). O "inerme", figura central de sua análise, não é apenas o sujeito vulnerável, mas aquele cuja humanidade é desfeita pelo gesto violento que o transforma em puro corpo disponível ao sofrimento. Nesse sentido, a violência não visa um fim estratégico, mas atua como espetáculo da dominação, sem reciprocidade ou justificação moral aceitável.

A articulação entre Schmitt e Cavarero permite, assim, revelar os fundamentos ético-ontológicos dessa nova configuração da violência, manifesta nos testemunhos de detentos como Mohamedou Slahi e nas abjetas práticas sistematizadas de Guantánamo. Portanto, conforme os memorandos jurídicos analisados neste artigo revelam, configura-se a materialização do horrorismo.

Nessa perspectiva, as categorias jurídicas criadas e articuladas pelos governos dos Estados Unidos – como "combatente ilegal", "inimigo combatente" ou "combatente inimigo ilegal" – operam como dispositivos de desumanização. Elas declaram e reiteram inimizades absolutamente assimétricas e suspendem a proteção do direito internacional humanitário. Consequentemente, produzem um regime de exceção no qual o sofrimento não apenas é permitido, mas juridicamente legitimado quando se trata de "combatentes ilegais", "inimigos combatentes", "combatentes inimigos ilegais", "indivíduos detidos" (em Guantánamo) ou "terroristas".

A partir da análise aqui feita, entende-se que, mediante dinâmicas de diferenciação, permitiu-se a (re)afirmação de regras, exceções e anomalias e, com isso, de concepções acerca do amigo, do *enemy* e do *foe*. Assim, a materialização político-jurídica do fora-da-lei da humanidade possibilitou uma potente inimizade assimétrica na qual o "combatente ilegal", "inimigo combatente", "combatente inimigo ilegal", "indivíduo detido" (em Guantánamo) ou "terrorista" pôde ser eletrocutado, privado de alimentos, afastado de sua família, violado, detido por tempo indeterminado e até mesmo morto.

Não se trata, assim, apenas de um deslocamento conceitual, mas de uma reconfiguração do campo da política, do direito internacional e da guerra, na qual o outro é transformado em objeto da violência soberana absolutamente (ainda mais) excepcional. O fora-da-lei da humanidade, como fora – e forasteiro – constitutivo (Walker, 2010; Yamato, 2018, 2020) desta arquitetura, torna-se o exemplo excepcional e a exceção exemplar (Agamben, 1998) da negatividade que autoriza e legitima a ordem político-jurídica internacional contemporânea.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao responder a Derrida, este artigo deslocou o pensamento político internacional de Schmitt. Movendo-se entre suas diferenciações e construções conceituais, seguiram-se os rastros do fora-da-lei da humanidade e das diferentes categorias de inimizade articuladas por Schmitt ao (re)circunscrever a (sua) esfera do político. Deslocando sua tradicional distinção entre "amigo" e "inimigo", este artigo privilegiou categorias não-convencionais, como as do "*foe*", do "*partisan*", do "*privateer*" e do "pirata". Assim, buscou colocar em questão aquela delimitação do espaço do político e, com ela, a legitimação de um espaço de excepcionalidade, (supostamente) apolítico, em que as regras da ordem político-jurídica internacional não se aplicariam (Agamben, 1998, 2005; Schmitt, 2005, 2007a).

Ademais, seguindo os rastros de tais anormalidades no contexto mais amplo da "guerra" estadunidense contra o "terror", argumentou-se que o espectro do fora-da-lei da humanidade schmittiano parece assombrar a ordem mundial contemporânea. Mais especificamente, relendo memorandos do Departamento de Justiça dos Estados Unidos de 2002, sugeriu-se que uma certa concepção do "pirata", muito próxima daquela conhecida e articulada por Schmitt, serviu de modelo ou tipo ideal no imaginário político-jurídico internacional de pelo menos um dos juristas do governo Bush responsáveis pela articulação da categoria do "combatente inimigo ilegal" – imaginário este mantido no memorando de 2009 e nas ordens executivas de 2009 e 2018.

Tal como um certo pirata, criminalizado e banido da ordem político-jurídica internacional, o combatente inimigo ilegal na GGT também fora identificado e mantido com um espaço-

-tempo excepcional, agora fora do alcance de proteção do direito internacional humanitário. Concebidos como tais, os membros da Al-Qaeda e do Taleban, que seriam indefinidamente aprisionados em Guantánamo, foram banidos da esfera de proteção das Convenções de Genebra de 1949.

De modo geral, o que está em jogo é a intensificação das relações de inimizade e a legitimação de formas excepcionais de violência contra sujeitos identificados como "fora-da-lei da humanidade". Schmitt, ao conceber a figura do *foe*, do pirata ou do *partisan* revolucionário global, já antecipava uma forma excepcional de violência que não é mais enquadrada pelos limites da guerra entre iguais, mas por um "controle" absoluto da anormalidade, que ele nomeara de "controle de praga social" (Schmitt, 2003, pp. 123-124). Tal leitura encontra eco na análise de Cavarero (2009), para quem o horrorismo emerge quando a violência se torna pura exposição do corpo inerme à destruição, configurando uma lógica em que a negação da reciprocidade transforma o inimigo em pura carne sacrificável. Guantánamo, nesse sentido, não é apenas um espaço político-jurídico excepcional, mas o palco do horror como prática política internacional sistemática.

Se "as palavras são políticas" (Koskenniemi, 2009, p. 395), então o mesmo ocorre com a ordem conceitual e não conceitual dentro da qual as palavras ganham significado, autorizam construções político-jurídicas e legitimam a violência. Seguir os rastros do "fora-da-lei da humanidade" na ordem conceitual schmittiana e na ordem conceitual da GGT, este artigo sugere, pode contribuir para o melhor entendimento de como a construção de certas categorias de sujeitos ilegais, anormais, ou fora-da-lei da humanidade, participa da legitimação de formas excepcionais de violência.

Longe de reforçar práticas de fronteirização e marginalização, o artigo apreende de Schmitt o olhar para o (inter)nacional a partir de um quadro multidimensionado, que compreende suas distintas modulações e diferenciações entre as relações políticas, mas que também evidencia seus limites mais extremos, as distinções entre o mundo político do "homem moderno" e outros mundos (Walker, 2010, p. 4) na constituição de uma teoria política (do) internacional.

AGRADECIMENTOS

Roberto Vilchez Yamato agradece à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), pelo apoio por meio da Bolsa Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE), processo nº E-26/201.240/2022; e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio por meio da Bolsa de Produtividade em Pesquisa (PQ), processo nº 306573/2023-7. Rachel Silva da Rocha Coutinho Antunes agradece à Coor-

denação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Coordenação Central de Pós-graduação e Pesquisa (CCPG) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) pelo apoio à pesquisa de doutorado. Yesa Portela Ormond agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Coordenação Central de Pós-graduação e Pesquisa (CCPG) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) pelo apoio à pesquisa de doutorado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMIAN, Ervand. The US Media, Huntington and September 11. *Third World Quarterly*, v. 24, n. 3, pp. 529-544, 2003.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer:* sovereign power and bare life. Stanford: Stanford University, 1998.

AGAMBEN, Giorgio. *State of Exception*. Chicago: The University of Chicago, 2005.

AL JAZEERA. Guantanamo at 21: advocates renew calls for closing US prison. 12 jan. 2023. Disponível em: www.aljazeera.com/news/2023/1/12/guantanamo-at-21-advocates-renew-calls-for-closing-prison. Acessado em 08 de novembro de 2025.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2022/23: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo*. 27 mar. 2023. Disponível em: www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/bp//. Acessado em 08 de novembro de 2025.

BALIBAR, Étienne. *We, The People of Europe?* Reflections on transnational citizenship. Princeton: Princeton University, 2004.

BUTLER, Judith. *Precarious life:* the power of mourning and violence. Londres: Verso, 2004.

BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Quem canta o Estado-nação?* Língua, política, pertencimento. Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

BYBEE, Jay. S. Memorandum to Alberto R. Gonzales. In: GREENBERG, Karen J.; DRATEL, Joshua L. (eds.). *The Torture Papers:* the road to Abu Ghraib. Cambridge: Cambridge University, 2005.

CAVARERO, Adriana. *Horrorismo*: nombrando la violencia contemporánea. Barcelona: Anthropos Editorial, 2009.

DERRIDA, Jacques. Autoimmunity: real and symbolic suicides. In: BORRADORI, Giovanna (ed.). *Philosophy in a Time of Terror:* dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida. Chicago: University of Chicago, 2003.

DERRIDA, Jacques. *The Politics of Friendship*. Londres: Verso, 2005.

DINSTEIN, Yoram. *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University, 2004.

EPSTEIN, Charlotte. *Interview – Charlotte Epstein*. 29 jan. 2017. Disponível em: www.e-ir.info/2017/01/29/interview-charlotte-epstein/. Acessado em 08 de novembro de 2025.

FEDERAL REGISTER. Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States. Federal Register, National Archives, Executive Order 13769, 27 jan. 2017. Disponível em: www.federalregister.gov/documents/2017/02/01/2017-02281/protecting-the-nation-from-foreign--terrorist-entry-into-the-united-states. Acessado em 08 de novembro de 2025.

FEDERAL REGISTER. Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States. Federal Register, National Archives, Proclamation 9844, 15 fev. 2019. Disponível em: www.federalregister.gov/d/2019-03011. Acessado em 08 de novembro de 2025.

FULLERTON, Maryellen. Trump, Turmoil, and Terrorism: the US immigration and refugee ban. *International Journal of Refugee Law*, v. 29, n. 2, pp. 327–338, 2017.

GALLI, Carlo. *Political Spaces and Global War*. Minneapolis: University of Minnesota, 2010.

GRIFFITH, James. The Tensions Between 'Criminal' and 'Enemy' as Categories for Globalized Terrorism. *International Journal of Applied Philosophy*, v. 20, n. 1, pp. 107-126, 2006.

HELLER-ROAZEN, Daniel. *The Enemy of All:* piracy and the law of nations. Nova York: Zone Books, 2009.

HERTZ, Michael F.; HUNT, Joseph H.; HENRY, Terry M.; ANDERSON, David J. Respondent's memorandum regarding the Government's detention authority relative to detainees held at Guantánamo Bay. 13 mar. 2009. Disponível em: www.justice.gov/archive/opa/documents/memo-re-det-auth.pdf. Acessado em 08 de novembro de 2025.

HOOKER, William. *Carl Schmitt's International Thought:* order and orientation. Cambridge: Cambridge University, 2009.

HUMAN RIGHTS WATCH. 20 years of US torture – and Counting: global costs of unlawful detention and interrogation post-9/11. *Human Rights Watch*. 09 jan. 2022. Disponível em: www.hrw.org/news/2022/01/09/20-years-us-torture-and-counting. Acessado em 08 de novembro de 2025.

JACKSON, Robert. Culture, identity and hegemony*:* continuity and (the lack of) change in US counterterrorism policy from Bush to Obama. *International Politics,* v. 48, n. 2-3, pp. 390–411, 2011.

KENNEDY, Ellen. Hostis Not Inimicus: toward a theory of the public in the work of Carl Schmitt. In: DYZENHAUS, David (ed.). *Law as Politics:* Carl Schmitt's critique of liberalism. Londres: Duke University, 1998.

KOSELLECK, Reinhart. *Futures Past:* on the semantics of historical time. Nova York: Columbia University, 2004.

KOSKENNIEMI, Martti. Miserable Comforters: International Relations as New Natural Law. *European Journal of International Relations*, v. 15, n. 3, pp. 395-422, 2009.

MAYER, Jane. Outsourcing Torture. *The New Yorker,* Annals of Justice, 07 fev. 2005. Disponível em: www.newyorker.com/magazine/2005/02/14/outsourcing-torture. Acessado em 08 de novembro de 2025.

ODYSSEOS, Louiza; PETITO, Fabio (eds.). *The International Political Thought of Carl Schmitt:* terror, liberal war and the crisis of global order. Londres: Routledge, 2007.

OWENS, Patricia. Torture, Sex and Military Orientalism. *Third World Quarterly*, v. 31, n. 7, pp.1041-1056, 2010.

PANKAKOSKI, Timo. Containment and intensification in political war: Carl Schmitt and the Clausewitzian heritage. *History of European Ideas,* v. 42, n. 6, pp. 649–673, 2017.

PITTER, Laura. The Dangers of Guantánamo: keeping it open makes us less safe. *Foreign Affairs*, 23 ago. 2016. Disponível em: www.foreignaffairs.com/articles/2016-08-23/dangers-guantanamo. Acessado em 08 de novembro de 2025.

POLICANTE, Amedeo. *The Pirate Myth:* genealogies of an imperial concept. Nova York: Routledge, 2015.

RECH, Walter. Rightless Enemies: Schmitt and Lauterpacht on political piracy. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 32, n. 2, pp. 235-263, 2012.

SCAHILL, Jeremy. *Guerras Sujas*: o mundo é um campo de batalha. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SCHEUERMAN, William. E. Carl Schmitt and the road to Abu Ghraib. *Constellations,* v. 13, n. 1, pp. 108-124, 2006.

SCHMITT, Carl. The Legal World Revolution. *Telos,* n. 72, pp. 73-89, 1987.

SCHMITT, Carl. *The Nomos of The Earth:* in the International Law of the Jus Publicum Europaeum. Nova York: Telos, 2003.

SCHMITT, Carl. *Political Theology*: four chapters on the concept of sovereignty. Chicago: University of Chicago, 2005.

SCHMITT, Carl. *The Concept of the Political*. Chicago: University of Chicago, 2007a.

SCHMITT, Carl. *Theory of the Partisan:* intermediate commentary on the concept of the political. Nova York: Telos, 2007b.

SCHMITT, Carl. The Concept of Piracy. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, v. 2, n. 1, pp. 27-29, 2011.

SCHULZKE, Marcus. Carl Schmitt and the mythological dimensions of partisan war. *Journal of International Political Theory,* v. 12, n. 3, pp. 345-364, 2016.

SCHWAB, Gary. *The Challenge of the Exception:* an introduction to the political ideas of Carl Schmitt between 1921 and 1936. Berlim: Duncker & Humblot, 1970.

SCHWAB, Gary. Enemy or Foe: a conflict of modern politics. *Telos*, n. 72, pp. 194-201, 1987.

SHAPIRO, Kam. *Carl Schmitt and the Intensification of Politics*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2008.

SLAHI, Mohamedou Ould. *O Diário de Guantánamo*. São Paulo: Companhia Das Letras, 2015.

SLOMP, Gabriella. The Theory of the Partisan: Carl Schmitt's Neglected Legacy. *History of Political Thought*, v. XXVI, n. 3, pp. 502-519, 2005.

SLOMP, Gabriella. *Carl Schmitt and the Politics of Hostility, Violence and Terror*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

THE INTERCEPT. It's still open: will the Guantánamo Bay prison become a 2020 issue? 03 mar. 2019. Disponível em: https://theintercept.com/2019/03/03/guantanamo-bay-carol-rosenberg-intercepted/. Acessado em 08 de novembro de 2025.

THE WHITE HOUSE. Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks. *White House Archives*. 14 set. 2001. Disponível em: https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010914-4.html. Acessado em 08 de novembro de 2025.

THE WHITE HOUSE. Letter -- Continuation of the National Emergency with Respect to Certain Terrorist Attacks. *White House Archives*. 30 ago. 2016. Disponível em: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/08/30/letter-continuation-national-emergency-respect-certain-terrorist-attacks. Acessado em 08 de novembro de 2025.

THE WHITE HOUSE. Presidential Executive Order on Protecting America Through Lawful Detention of Terrorists. *National Security & Defense,* 30 jan. 2018. Disponível em: https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-protecting-america-lawful-detention-terrorists/. Acessado em 08 de novembro de 2025.

THE WHITE HOUSE. Notice on the Continuation of the National Emergency With Respect to Certain Terrorist Attacks. *White House Archives*. 09 set. 2024. Disponível em: https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/09/09/press-release-notice--on-the-continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-certain-terrorist-attacks/. Acessado em 15 de novembro de 2025.

ULMEN, Gary. Return of the Foe. *Telos*, n. 72, pp. 187-193, 1987.

ULMEN, Gary. Partisan warfare, terrorism and the problem of a new *nomos* of the earth. In: ODYSSEOS, Louiza; PETITO, Fabio (eds.). *The International Political Thought of Carl Schmitt:* terror, liberal war and the crisis of global order. Londres: Routledge, 2007.

UNITED NATIONS. *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. 10 dez. 1984. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx. Acessado em 08 de novembro de 2025.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS – OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER [UNHR-OHC]. Guantánamo Bay: "Ugly chapter of unrelenting human rights violations" – UN experts. 10 jan. 2022. Disponível em: www.ohchr.org/en/press-releases/2022/01/guantanamo-bay-ugly-chapter-unrelenting-human-rights-violations-un-experts. Acessado em 08 de novembro de 2025.

WALKER, R. B. J. *After the Globe, Before the World*. Londres: Routledge, 2010.

WALKER, R. B. J. *Out of Line:* essays on the politics of boundaries and the limits of modern politics. Londres: Routledge, 2016.

YAMATO, Roberto Vilchez. Beyond the line: Carl Schmitt and the constitutive outsider of the international. *Politics*, v. 39, n. 2, pp. 218-232, 2018.

YAMATO, Roberto Vilchez. Reading Schmitt from the Sea: tracing constitutive outsiders and displacing the conceptual order (and ordering) of the political. *Dados*, v. 63, n. 4, pp. 1-32, 2020.

YOO, John. Interview: John Yoo. In: *Frontline*, The Torture Question, 19 jul. 2005. Disponível em: www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/torture/interviews/yoo.html. Acessado em 08 de novembro de 2025.

YOO, John; DELABUNTY, Robert J. Memorandum for William J. Haynes II. In: GREENBERG, Karen J.; DRATEL, Joshua L. (eds.). *The Torture Papers:* the road to Abu Ghraib. Cambridge: Cambridge University, 2005.

DOI: 10.30612/mones.v14i28.19297

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

O Rio de Janeiro no circuito (inter)nacional racializado do turismo: a "Cidade Maravilhosa" construída por regimes de (i)mobilidade

Caroline Gonçalves Coutinho Gomes
Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: carolinegomes@iesp.uerj.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4914-4609

Resumo: Este artigo investiga a interseção entre a fabricação do Rio de Janeiro como destino turístico e a gestão territorializada da violência urbana. A partir da análise do álbum fotográfico "*Life Style*" produzido pela Riotur, empresa oficial de turismo da cidade, argumento que a imagem do Rio que circula no mercado (inter)nacional é construída por meio de regimes racializados de (i)mobilidade. Tais regimes posicionam a praia e os corpos brancos como representações legítimas do cotidiano carioca, enquanto restringem a visualidade de pessoas negras e dos territórios por elas majoritariamente habitados. Sustento que esse processo ultrapassa as escolhas estéticas do enquadramento fotográfico, remetendo a uma política de representação que estrutura o espaço urbano de forma racializada. Para desenvolver esse argumento, analiso os efeitos da política de segurança pública conhecida como "Operação Verão", que atua nas praias da cidade e impacta significativamente a mobilidade de jovens negros e suburba-

nos. A partir de uma concepção relacional e não essencialista de "pessoas" e "espaços", proponho que regimes racializados de (i)mobilidade participam ativamente da produção de um Rio de Janeiro vendável ao circuito (inter)nacional de turismo.

Palavras-chaves: turismo; Rio de Janeiro; regimes de (i)mobilidade; raça; urbano

Rio de Janeiro in the racialized (inter)national circuit of tourism: the "Marvelous City" built on regimes of (im)mobility

Abstract: This article investigates the intersection between the fabrication of Rio de Janeiro as a touristic destination and the territorialized management of urban violence. Starting from an analysis of the photo album "*Life Style*" produced by Riotur, the city's official tourism agency, I argue that the image of Rio circulating in the (inter)national market is constructed through racialized regimes of (im)mobility. These regimes position the beach and the white bodies as legitimate representations of everyday life in Rio, while restricting the visibility of black people and the spaces they predominantly inhabit. I contend that this process goes beyond the aesthetic choices of photographic framing, reflecting a broader political representation that structures the urban space in racialized ways. To develop this argument, I examine the effects of the public security policy known as "Operação Verão" (Summer Operation, in free translation), which targets Rio's beaches and significantly impacts the mobility of black and suburban youth. Drawing on a relational and non-essentialist understanding of "people" and "spaces", I suggest that racialized regimes of (im)mobility actively shape the making of a marketable Rio de Janeiro for the (inter) national circuit of tourism.

Keywords: tourism; Rio de Janeiro; regimes of (im)mobility; race; urban

Río de Janeiro en el circuito (inter)nacional racializado del turismo: la "Ciudad Maravillosa" construida por regímenes de (in)movilidad

Resumen: Este artículo explora la intersección entre la fabricación de Río de Janeiro como destino turístico y la gestión territorializada de la violencia urbana. A partir del análisis del álbum fotográfico "*Life Style*", producido por Riotur, la agencia oficial de turismo de la ciudad, se argumenta que la imagen de Río que circula en el mercado (inter)nacional se construye mediante regímenes racializados de (in) movilidad. Dichos regímenes posicionan la playa y los cuerpos blancos como representaciones legítimas del cotidiano de Río, mientras restringen la visualidad de las personas negras y de los territorios que habitan mayoritariamente. Se plantea que este proceso va más allá de las elecciones estéticas del encuadre fotográfico, remitiendo a una política de representación que estructura el espacio urbano de forma racializada. Para desarrollar este argumento, se analizan los efectos de la política de seguridad pública

conocida como “Operação Verão” (Operación Verano, en traducción libre), que actúa en las playas de la ciudad e impacta significativamente en la movilidad de jóvenes negros y suburbanos. A partir de una concepción relacional y no esencialista de “personas” y “espacios”, propongo que los regímenes racializados de (in)movilidad participan activamente en la producción de un Río de Janeiro vendible al circuito turístico (inter)nacional.

Palabras clave: turismo; Río de Janeiro; regímenes de (in)movilidad; raza; urbano

Recebido em: 27/11/2024
Aceito em: 02/10/2025

INTRODUÇÃO

No dia 02 de dezembro de 2023, Marcelo, um morador de Copacabana, foi assaltado e agredido com um soco no rosto em uma das principais vias do bairro que dá acesso ao espaço da orla. O caso repercutiu e gerou distintas estratégias por parte dos moradores. A vítima, um empresário branco de meia-idade, diz que mudou a sua rotina ao adotar o "celular do ladrão"[1]. Outros grupos de moradores mobilizaram uma força tarefa[2] que incitou a prática de "justiça com as próprias mãos" para combater assaltantes na região, por meio de chamadas nas redes sociais. Em meio ao impacto gerado pela circulação de notícias sobre a agressão, o que mais chama a minha atenção nesse episódio diz respeito a um fenômeno bastante conhecido pelos cariocas no verão: a associação entre a chegada da estação e o aumento de roubos na região oceânica.

Não necessariamente ocorre uma maior incidência de assaltos na praia neste período do ano, mas tal narrativa vem sendo construída há pelo menos 30 anos, especialmente após o verão dos anos 1990, conhecido como o "verão do arrastão"[3], quando imagens de multidões de pessoas correndo para se salvar da série de roubos à beira-mar ficaram registradas na memória carioca. O medo da ocorrência de assaltos na praia leva a um maior policiamento da região no período do verão, sendo expressado especialmente por uma política de segurança pública chamada "Operação Verão", cujo objetivo é policiar o espaço da orla, garantindo a ordem e a segurança dos banhistas.

Inicio o artigo com uma breve menção ao caso de Marcelo, pois o considero um exemplo simbólico de dois fenômenos sociais que analiso aqui: o papel da praia no turismo do Rio de Janeiro; e a administração da violência urbana a partir de uma lógica territorializada. As cenas do empresário sendo agredido em um dos principais cartões-postais do estado constituem a última imagem que os órgãos públicos desejam construir sobre suas zonas turísticas. Nesse contexto, convido a leitora a pensar sobre os processos materiais e representacionais envolvidos na fabricação da imagem do Rio (turístico), em que a violência se mostra incoerente à estética almejada pelo cartão-postal.

Ao pensar em "fabricação" do Rio de Janeiro como um destino turístico, parto de uma perspetiva que compreende qualquer ponto turístico como socialmente construído (Gomes,

1 O "celular do ladrão" é um termo usado para exemplificar a prática de andar com dois celulares – o celular verdadeiro e de uso contínuo; e um celular mais velho –, para que, em uma eventual situação de assalto, apenas o celular velho seja entregado ao assaltante.
2 Para saber mais sobre esse caso, ver: CNN Brasil, 2023.
3 Em 2015, o jornal O Globo trouxe uma notícia que discutia a continuidade do fenômeno dos arrastões após duas décadas. Apesar de momentos de maior ou menor incidência, a forma com que o poder público reage ao problema é semelhante: o reforço ao policiamento; e a realização de revistas policiais em ônibus que se encontram a caminho da orla. Ver: O Globo, 2015.

CC BY NC SA

2011). Neste artigo, desmonto a imagem oficial do Rio de Janeiro ao iluminar como sua construção é condicionada por um regime de (i)mobilidades que controla, simbólica e concretamente, a presença da negritude no espaço urbano.

Para construir esse argumento, tomo o álbum fotográfico "*Life Style*" da Riotur[4] como material empírico para analisar o que, quem e onde a empresa oficial de turismo do município do Rio de Janeiro mobiliza para representar o "estilo de vida carioca". A análise das fotografias nos permite observar, em primeiro plano, que os lugares eleitos para representar o cotidiano carioca são a praia e a Zona Sul[5] da cidade, visto que a maioria das fotos do álbum revela pessoas praticando esportes, divertindo-se ou simplesmente relaxando no espaço da orla. Um olhar mais atento, todavia, revela uma ausência nas fotografias: a pouca, ou muitas vezes, nenhuma presença de pessoas negras. Mais ainda, a ausência de espaços como favelas e lugares fora da Zona Sul da cidade, restringindo o repertório de lugares mobilizados para representar o estilo de vida carioca e, portanto, o Rio no turismo (inter)nacional[6].

Partindo de uma perspectiva que compreende o olhar do turista como "tão socialmente organizado e sistematizado quanto o de um médico" (Urry; Larsen, 2022, p. 26), convido a leitora a desnaturalizar os cartões-postais do Rio de Janeiro e pensar sobre os esforços públicos e privados despendidos na produção dessas mercadorias. Olhar os cartões-postais de forma crítica exige observar o que, onde, quem e em quais termos as pessoas são convidadas a estar nesses espaços. A partir do material imagético da Riotur, argumento que o Rio de Janeiro (turístico) é fabricado através de regimes de (i)mobilidade, que hiper-mobilizam a estética da branquitude ao apresentar corpos brancos e lugares majoritariamente resididos por eles como representantes do cotidiano carioca; ao mesmo tempo em que policiam continuamente a circulação da negritude.

Por outro lado, a imagem do Rio (turístico) é fabricada para além das escolhas de enquadramento do fotógrafo, sendo orientada por uma estética política de como a cidade deveria ser. A leitora observará que os sujeitos negros, quando retratados nas fotografias do álbum "*Life Style*", ocupam um lugar de serventes, quem torna possível o estilo de vida carioca com a

4 Disponível em: https://www.flickr.com/photos/riotur/albums/72157717938824121. A Riotur possui todos os direitos reservados destas fotografias. Acessado em 13 de novembro de 2025.

5 A Zona Sul é a região da cidade do Rio de Janeiro onde estão localizados seus mais conhecidos cartões-postais, como o Corcovado e a Praia de Copacabana. Além disso, é também a parte "mais nobre" da cidade, cujos habitantes são, em sua maioria, racializados como brancos. Em um estudo sobre a divisão espacial-racial do Rio de Janeiro, Pereira (2015) mostra que os bairros mais próximos da praia, como na Zona Sul, são altamente brancos. Em contrapartida, os bairros em direção ao subúrbio e periferias da cidade são maioritariamente habitados por pessoas não-brancas.

6 Neste artigo, escrevo a palavra "internacional" de forma a salientar o "inter", fazendo uso de parênteses. O intuito é chamar atenção da leitora sobre a imbricação entre o global e o local na construção do Rio (turístico), na medida em que as fronteiras entre o internacional e o doméstico não são fixas e naturais (Campbell, 1992; Walker, 2006).

venda de objetos, alimentos e bebidas na praia. Essa representação é um bom caso para pensar sobre como o trabalho (in)formal se torna um "passe" à circulação e à presença de pessoas negras em certos espaços da cidade.

Por outro lado, a partir da análise da "Operação Verão", apresento como outras circulações, fora do regime laboral, de sujeitos racializados são continuamente desestimuladas. Longe de ser um lugar democrático (Farias, 2016), a praia também faz parte de uma administração territorial da violência, que controla a circulação de sujeitos negros e favelados na cidade. Constitui-se, deste modo, um Rio (turístico) onde a negritude tem a sua visualidade controlada – efeito da produção de uma cidade anti-negra (Telles, 2020). Digo "controle", pois não há um todo à parte do devir negro da imagem oficial do Rio, mas existe uma gestão na forma como pessoas negras são chamadas a constituírem esses espaços; imagem esta que norteia a construção de uma ordem urbana racializada no Rio de Janeiro.

Diante dessas dinâmicas, o conceito de "ancoradouro" nos permite pensar, simultaneamente, as disputas em torno da circulação, os mecanismos de controle e as imagens que organizam o desejo turístico. Para Freire-Medeiros e Name (2019), ancoradouros são infraestruturas e pontos relativamente fixos que funcionam como condições de possibilidade do movimento. Mais do que paradas, são lugares onde diferentes mobilidades se encontram, se tensionam e se organizam (Freire-Medeiros, 2022).

Neste trabalho, interpreto a praia como um ancoradouro em duas dimensões. Primeiro, por sua centralidade nas imagens oficiais da cidade, ela funciona como porta de entrada simbólica e material para um Rio que se deseja projetar no circuito internacional do turismo. Em segundo lugar, e em linha com meu ponto anterior, o espaço da praia é uma expressão empírica do que já foi diagnosticado por alguns autores: a relação imbricada entre mobilidades e imobilidades (Adey, 2006; Hannam et al., 2006). Neste contexto, o espaço urbano é produzido desde as (i)mobilidades dos corpos, em que há uma gestão diferenciada das fricções, tornando a mobilidade mais ou menos facilitada para alguns, a depender dos marcadores sociais que o sujeito carrega em seu corpo (Mano, 2021). Ainda que composta por elementos naturais, essa paisagem é atravessada por intensos processos de ordenamento urbano, por meio dos quais se administra quem circula nesse espaço e como. Em outras palavras, a praia não é um dado da natureza, mas uma construção política, algo que exploro em maior profundidade neste artigo ao analisar a "Operação Verão".

Para desenvolver esse argumento, este artigo está dividido em duas seções analíticas, para além desta introdução e as considerações finais. Na primeira seção, parto de uma discussão sobre o entrelaçamento do olhar imperial e do turista para analisar as representações racializadas nas fotografias do álbum "Life Style" da Riotur. Na segunda seção, analiso como a "Operação Verão" produz fricções à mobilidade de pessoas negras em direção ao espaço da praia.

CIDADE MARAVILHOSA: IMBRICAÇÕES ENTRE O OLHAR DO TURISTA E O OLHAR IMPERIAL

Atualmente, o álbum "*Life Style*" da Riotur é composto por 256 imagens. Destas, apenas dez não representam a região da Zona Sul[7]. O imaginário coletivo cristalizado nessas fotos pode parecer, a qualquer um que tenha conhecimentos geográficos básicos do Rio de Janeiro, algo extremamente esperado. Isso porque a Zona Sul é a região onde se localizam os principais cartões-postais do Rio de Janeiro, como o Corcovado, a Praia de Copacabana e a Lagoa Rodrigo de Freitas, sendo os principais lugares responsáveis pelo título "Cidade Maravilhosa", pelos quais a cidade é conhecida. O papel da Zona Sul na construção da imagem do Rio como "naturalmente belo" está refletido em produções culturais que vão desde novelas brasileiras até músicas da bossa nova. Por exemplo, na canção mundialmente conhecida "Garota de Ipanema", Tom Jobim descreve a confluência entre a beleza do bairro e da mulher (carioca) amada. Assim, o álbum "*Life Style*" não é uma exceção na representação imagética do Rio de Janeiro, e sim expressão de uma construção social que coloca a Zona Sul como atrelada a categorias identitárias fundamentais do Rio de Janeiro, sobretudo a uma elite carioca (O'Donnell, 2013).

Aqui, meu ponto é que esses espaços não são naturalmente turísticos, a despeito da presença de elementos naturais. Pressupondo a artificialidade de qualquer cidade turística, há certos lugares, pessoas, costumes e práticas que são eleitos como suficientemente atrativos para representar uma cidade (Gomes, 2011), constituindo assim o seu "lado turístico". Já o "outro lado", marcado pela carência desses elementos urbanos, é considerado como um que não vale a visita e que pode ser até perigoso, pois foge do circuito tradicional de turismo da cidade. Deste modo, a cidade turística é construída a partir de "processos de seleção e visibilização de certas características do lugar e de esquecimento ou menosprezo de outras" (Gomes, 2011, p. 1).

O álbum "*Life Style*" constrói uma associação entre a Zona Sul e a identidade carioca, dada a recorrência com que morros, praias e outros pontos localizados nessa parte da cidade são estampados nas imagens da Riotur. Assim, o álbum coloca essa região como o lócus por excelência do carioca nato, onde o turista conseguiria ver a "genuína identidade do Rio" em ação. As imagens abaixo compõem uma pequena amostra do que a leitora pode observar no álbum "*Life Style*", com fotografias retiradas entre 2009 e 2016, grande parte das quais ainda se encontra disponível no mencionado álbum no contexto de publicação deste artigo:

7 Nas fotografias onde a Zona Sul não é o cenário principal, a praia ainda figura como o lugar de identificação do "carioca por excelência": Praia da Barra e Praia da Macumba, ambas localizadas na Zona Oeste da cidade.

Imagem 1



Créditos: Pedro Kirilos, 2009; disponível em Riotur - “Life Style”.

Imagem 2



Créditos: Alexandre Macieira, 2013; disponível em Riotur - “Life Style”.

CC BY NC SA

Imagem 3



Créditos: Alexandre Macieira, 2016; disponível em Riotur - "Life Style".

As imagens do álbum reproduzem uma relação entre corpo e praia que, historicamente, está presente na construção, para o turista, do imaginário sobre o que é o Rio de Janeiro, como apontam Siqueira e Siqueira (2011). Diferentemente dos cartões-postais dos anos 1980 analisados pelos autores, não há uma objetificação do corpo feminino, destacando coxas, nádegas e costas. No álbum "*Life Style*", os protagonistas das imagens são o espaço da praia e uma sociabilidade praiana composta por pessoas de pele clara, que desfrutam do ambiente em busca de seus lazeres e prazeres, seja através da prática de esportes, do relaxamento na areia enquanto bronzeia a pele, ou um refrescante banho de mar. Em comum, todas as imagens possuem a referência a um Rio de Janeiro marcado por um estilo de vida hedonista, saudável e despojado, sendo a praia o palco dessa identidade.

Em sua obra *A invenção de Copacabana*, O'Donnell (2013) nos ajuda a descontruir essa correlação entre o carioca e a praia a partir de um estudo sobre a invenção material e simbólica do bairro de Copacabana. A reconstrução da história do bairro desnaturaliza os processos representacionais não só de Copacabana, mas da praia e da região oceânica como um todo. O'Donnell (2013) observa que o significado da praia enquanto um espaço de lazer e diversão não é algo inato a esse espaço. Pelo contrário, por muito tempo, a praia significava apenas um local de trabalho voltado para a atividade portuária e pesqueira, além de ser um lugar de descarte de corpos de pessoas escravizadas e/ou dejetos. Em "A praia carioca, da colônia aos anos 90", Farias (2000) coloca que o significado da praia como um espaço de beleza e desfrute foi construído ao longo do século XX, especialmente, por influência europeia a partir da associação entre mar e salubridade.

Nesse sentido, tanto O'Donnell (2013) como Farias (2000) nos ajudam a questionar a orla tal como a conhecemos hoje, pois iluminam as relações sociais que levaram a cabo um "projeto praiano-civilizatório de fazer Copacabana um território naturalmente associado à modernidade, à salubridade e à elegância" (O'Donnell, 2013, p. 16). No caso de Copacabana, O'Donnell (2013) discute os processos de construção da infraestrutura de mobilidade, de habitação e de hábitos essenciais na concretização do projeto do então novo bairro do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, a autora analisa como atores públicos e privados estiveram profundamente engajados no desmantelamento da antiga vida no espaço que se tornaria "Copacabana". Nesse processo, a produção do novo bairro apoiou-se no desmantelamento e na expulsão daquilo e daqueles vistos como incoerentes ao projeto de Copacabana, em especial famílias de pescadores em seus casebres (O'Donnell, 2013).

Apesar de estarmos aqui falando sobre um objeto de pesquisa diferente, ao questionar representações que associam Copacabana aos "signos básicos de prestígio, status e civilidade" (O'Donnell, 2013, p. 15), onde existiria uma predestinação natural à vida praiana, O'Donnell nos faz refletir sobre a construção de um estilo de vida associado ao Rio de Janeiro por meio do estímulo a certos hábitos. Deslocando-me de Copacabana do século XX e pensando na escolha da orla como representativa do Rio (turístico), observo que há convergências nos processos de ordenamento urbano que esquecem, invisibilizam e desestimulam certos lugares e sociabilidades na orla.

Para pensar o papel da praia para o turismo no Rio de Janeiro, construo este espaço enquanto um "ancoradouro", com vistas a lançar luz às (i)mobilidades racializadas que o constituem. Freire-Medeiros (2022, p. 70) utiliza o ancoradouro como instrumento analítico-metodológico que funciona como um lócus privilegiado para a observação das "convergências de mobilidades múltiplas e cruzadas", sejam corpóreas, imagéticas, virtuais e comunicativas. Definido como uma "categoria relacional e elemento estruturante da dialética mobilidade-imobilidade" (Freire-Medeiros, 2022, p. 10), o "ancoradouro" revela a necessidade de um arranjo relativamente fixo como condição para que o movimento aconteça.

Em suas pesquisas sobre turismo e informalidades urbanas, Freire-Medeiros (2022) construiu a díade laje-ancoradouro. A figura da "laje" faz referência a uma materialidade relativamente fixa, mas em contínua mutação através de novos empreendimentos de seus proprietários. Isso oferece à laje um caráter indefinido a partir dos seus diversos usos, em que ora pode ser teto, ora piso. É nesse sentido que a laje é interpretada como ancoradouro, dados os diferentes fluxos que a atravessam: crianças que soltam pipas, churrascos em família, rota para mudanças de mobília, e até mesmo um espaço de perseguição entre bandidos e policiais. Para Freire-Medeiros (2022), a laje é um dos principais elementos materiais que colocaram a favela em circulação no mercado internacional de turismo. Ao ser transformada em um mirante informal nas "favelas tour", a laje foi constituída como "palco pedagógico" (Freire-Medeiros, 2022,

p. 75) aos turistas interessados em compreender e "experimentar" a pobreza urbana. Assim, o mirante da laje permite uma visão privilegiada do *continuum* favela-cidade a partir do contraste entre a arquitetura da favela e os prédios luxuosos do asfalto. É, portanto, a partir da materialidade da laje que se constrói e circula um imaginário sobre o que é o Brasil aos olhos dos "gringos".

Deslocando-me da favela em direção às rotas tradicionais do turismo carioca, interessa-me observar como a praia opera como ancoradouro que coloca o Rio de Janeiro em circulação neste mercado. Assim como o turista que opta por realizar um *tour* pela favela antecipa o mirante-laje, esse mesmo turista também espera a praia e a vida praiana quando decide visitar o Rio. No entanto, a questão que me interessa aqui é: qual sociabilidade de vida praiana é eleita para estar visível nas imagens de divulgação oficial do turismo da cidade? No caso das imagens disponibilizadas pela Riotur, os fluxos privilegiados na representação da identidade carioca são aqueles que hiper-mobilizam uma estética da branquitude enquanto foco da lente do fotógrafo. A maioria das imagens não nos mostra pessoas negras enquanto protagonistas, além de não retratarem práticas outras tão comuns às praias do Rio, como a "marquinha de fita", aparelhos de rádio e *coolers* com bebidas e comidas, práticas que representam o lazer tanto quanto o surfe, banho de mar e esportes nos usos da praia.

Por outro lado, as fotografias apresentam o corpo branco, dourado do sol de Ipanema[8], e a Zona Sul como os elementos chamados a representar o cotidiano da vida carioca ao turista. Considerando que o olhar do turista é "uma visão construída através de imagens móveis e tecnologias de representação" (Urry; Larsen, 2022, p. 28), enfatizo a importância de analisar meticulosamente os efeitos de racialização produzidos pelas imagens da Riotur. Isso porque o olhar do turista é enquadrado para que ele veja, antecipe e conheça um Rio e um carioca próximos àquele descrito por O'Donnell (2013) em *A invenção de Copacabana*, o que acaba por colocar lugares e pessoas que não se enquadram nesse olhar à margem desta imagem oficial.

Partindo do entendimento de que as margens não são apartadas ou excepcionais, mas constitutivas do que está no centro (Das; Poole, 2004), cabe destacar que as pessoas negras não estão completamente ausentes nas fotografias da Riotur. Nas poucas imagens em que aparecem no primeiro plano, esses sujeitos são representados na posição de trabalhador, a serviço do turista e do "carioca da gema"[9]. É possível observar esse enquadramento nas fotografias abaixo, tiradas, respectivamente, em 2012 e 2016, e também disponibilizadas no álbum "*Life Style*" da Riotur no contexto em que este artigo foi publicado.

8 Referente à música "Garota de Ipanema", de Tom Jobim e Vinícius de Moraes (1962).
9 Expressão popular usada para referenciar pessoas que nasceram na cidade do Rio de Janeiro.

Imagem 4



Créditos: Alexandre Macieira, 2012; disponível em Riotur - “Life Style”.

Imagem 5



Créditos: Alexandre Macieira, 2016; disponível em Riotur - “Life Style”.

CC BY NC SA

Nas imagens 4 e 5, as pessoas negras fotografadas ocupam o espaço da orla de maneira bem diferente das imagens 1, 2 e 3: elas não estão posicionadas como banhistas que aproveitam o espaço da praia, não estão gozando desse estilo carioca de viver. Integram essas imagens por meio de sua força de trabalho, a partir de uma representação de prestadores de serviço àqueles que se divertem na praia. Neste contexto, as pessoas negras são reveladas como condição de possibilidade para a própria existência do *life style* carioca. Dessa forma, as fotografias da Riotur reproduzem o que Gonzalez (1982) conceitua como "lugar de negro", em que a posição social destinada a este sujeito na sociedade brasileira é, sobretudo, a de serviçal. Portanto, a imagem da "Cidade Maravilhosa" veiculada pela Riotur é construída através de regimes de (i)mobilidade que incluem os corpos negros em nossas zonas turísticas em termos específicos. Esses regimes orientam a forma com que se permite que as pessoas negras "experienciem" a cidade: no caso do cotidiano carioca, desde que na posição de serviçais.

Mesmo em momentos extraordinários, a presença da negritude é regulada: no carnaval, por exemplo, para que este corpo seja o protagonista e o ponto focal das fotografias[10], é preciso que encarne os desejos do olhar do branco e, portanto, sua presença se dá ao serviço de "entreter os convidados com a imagem nua do Outro", como coloca hooks (2019, p. 131) em outro contexto. Aciona-se, em especial, a figura da "mulata", segundo a qual as mulheres negras precisam performar e ocupar um espaço específico, da nudez e da sensualidade exacerbada, para que possam representar os cartões-postais do Rio de Janeiro. Como já discutido por Gonzalez (1984, p. 228), entretanto, o fim da festa na Sapucaí arrasta essa mulher ao ordinário, onde é a condição de servente e empregada doméstica que lhe permite ocupar as posições que o álbum "*Life Style*" (re)produz em suas fotografias.

Assim, o olhar do turista é construído de maneira imbricada ao que Fanon (2008) diagnostica como "olhar imperial", um olhar orientado pela perspectiva do branco, de forma que os lugares e corpos identificáveis à branquitude são os convidados a serem vistos, ouvidos e sentidos no urbano, neste caso, carioca (Telles, 2020). Dito de outro modo, o olhar imperial opera no olhar turístico tornando a negritude não excluída, mas delimitada aos parâmetros permitidos pelo branco, de forma que "o negro não tem mais que ser negro, mas sê-lo diante do branco" (Fanon, 2008, p. 104).

Considerando a preocupação da Riotur em construir uma imagem sobre o Rio de Janeiro que não associe a cidade à violência urbana (Gomes, 2022), a não aparição das favelas nas imagens como parte do ordinário compõe uma estratégia mais ampla. Ou seja, há a exclusão categórica dos espaços entendidos como difusores do perigo na cidade (Machado Da Silva,

10 Recomenda-se a observação dos álbuns fotográficos sobre o carnaval, disponíveis na conta oficial da Riotur na rede social flickr, disponível aqui: https://www.flickr.com/photos/riotur/albums/72177720298318690. A Riotur possui todos os direitos reservados destas imagens. Acessado em 15 de novembro de 2025.

2008, pp. 20-21). Dessa forma, a estética da violência e a precariedade das favelas são "excessos" incompatíveis com a imagem desejada pelo Rio (turístico), fazendo de seu apagamento um caminho para a produção da "Cidade Maravilhosa".

Observar a posicionalidade de pessoas negras nas fotografias foi um caminho para discutir os regimes de (i)mobilidade que atravessam estes corpos, isto é, questionar sobre as condicionalidades da circulação dessas pessoas na cidade, para quê devem circular. Neste contexto, o álbum "*Life Style*" é uma porta para entender o Rio de Janeiro além da metáfora da "cidade partida" (Ventura, 1994). Ao invés de identificar uma não-comunicação entre esses dois espaços, coloco o quão dependente o asfalto é da favela para a constituição do seu "bem viver". Nas palavras de Franco[11] (2014, p. 61):

> O fato é que, se os "favelados" não "descessem" ou viessem para o asfalto para a execução de vários trabalhos, inclusive em serviços e residências dos setores médios ou dominantes da sociedade, a cidade praticamente pararia, pois a classe trabalhadora pertencente a esses espaços não ocuparia seus postos de trabalho.

As palavras de Franco explicitam como o Rio de Janeiro é produzido através de "encontros forçados" entre quem cuida e quem é cuidado. Analisando os condomínios fechados como janelas privilegiadas para a interpretação de uma racionalidade de segregação inclusiva, Furtado (2022) teoriza como o sonho da auto-segregação desse espaço nunca será concretizado; está fadado ao fracasso. A própria existência e manutenção do estilo da (boa) vida do condomínio depende da circulação de outros sujeitos, geralmente racializados como negros: porteiros, babás, faxineiros, entre outros. O ambiente do condomínio promove, portanto, "encontros forçados" com a diferença (Furtado, 2022). Em linha com o argumento do autor, entendo que a alteridade representada por pessoas negras não consegue ser banida por completo do espaço do Rio (turístico), pois a (i)mobilidade dessas pessoas é o que torna possível a circulação do Rio de Janeiro no mercado turístico. Afinal, é o trabalho (in)formal que permite a realização da economia do cuidado e lazer, elementar a essa indústria.

Assim, o trabalho se constitui enquanto um "passe" às circulações e presenças do corpo negro nas zonas turísticas racializadas. Considerando a Zona Sul e a região da orla como espaços majoritariamente habitados por pessoas brancas, a construção da imagem oficial do estilo de vida carioca faz paralelo àquilo que Anderson (2015) afirmou sobre o contexto

11 Marielle Franco foi uma mulher negra e favelada, que lutou a vida inteira pelos direitos humanos (Instituto Marielle Franco, 2022). Eleita vereadora do Rio de Janeiro em 2016, foi brutalmente assassinada em 2018. O caso continua sem uma solução final, uma vez insaciada a pergunta "Quem mandou matar Marielle?", apesar da prisão de executores do crime (The Guardian, 2024). No período de escrita final deste artigo, ainda não se sabe quem foi o mandante da execução da vereadora.

estadunidense. Ao discutir as permissividades de pessoas negras em "espaços de branco", o autor afirma que:

> a pessoa negra mais facilmente tolerada no espaço branco geralmente é aquela que está "no seu lugar" — *ou seja, aquele que trabalha como zelador ou prestador de serviço, ou que tenha sido avalado por pessoas brancas de boa reputação*. Essa pessoa é entendida como menos propensa a causar distúrbios na ordem racial implícita — brancos como dominantes, e negros como subordinados (Anderson, 2015, p. 13, tradução e grifos meus)[12].

Lançar luz sobre os regimes de (i)mobilidade constitutivos da praia nos ajuda a observar uma analogia com aquilo que descreve Anderson (2015) com relação à associação da pessoa negra dentro da disciplina laboral com alguém menos propenso a causar distúrbios na ordem racial de um espaço. Na próxima seção, exploro justamente essas sociabilidades entendidas enquanto disruptivas da ordem através de uma análise sobre a "Operação Verão". Como já anunciado, considero que o Rio (turístico) não é formado apenas por uma seleção imagética da empresa oficial de turismo, mas também pela própria produção da ordem urbana. Deste modo, argumentarei como o policiamento daqueles considerados suspeitos na praia é efeito de um ordenamento urbano que, assim como a imagem da Riotur, se respalda em um branqueamento da orla.

CONDIÇÕES PARA O CIRCULAR: A "OPERAÇÃO VERÃO"

Diante da centralidade do espaço da orla à representação oficial do estilo de vida carioca, investigo aqui uma política de segurança pública empreendida na praia: a "Operação Verão". Nesta seção, proponho uma reflexão sobre como essa política realiza a gestão do fluxo de pessoas que produz a praia-ancoradouro para o turismo (inter)nacional do Rio de Janeiro.

Em termos institucionais, a "Operação Verão" é uma política de segurança pública realizada pela Secretaria Municipal de Ordem Pública do Rio de Janeiro (SEOP) e pela Guarda Municipal. Trata-se de uma política de segurança multifacetada, pois conta com a parceria de várias instituições, como a Rondas Especiais e Controle das Multidões (RECOM), o Regimento

12 No original: "the most easily tolerated black person in the white space is often one who is "in his place"—that is, one who is working as a janitor or a service person or one who has been vouched for by white people in good standing. Such a person may be believed to be less likely to disturb the implicit racial order—whites as dominant and blacks as subordinate".

de Polícia Montada (RPMont) e a Secretaria de Transporte. A "Operação Verão" foi formalmente batizada em 2014, mas sempre houve um maior grau de policiamento nas praias do Rio de Janeiro durante a estação (Brito, 2017, p. 172), especialmente após o verão do ano de 1990, conhecido como o "verão do arrastão".

Segundo a Prefeitura da cidade, o objetivo da Operação é promover uma maior sensação de segurança aos banhistas e demais cidadãos, por meio do trabalho integrado com as forças de segurança, como as Polícias Militar e Secretaria de Ordem Pública (SEOP). Com isso, o ordenamento urbano no espaço da orla é empreendido em frentes distintas: há a fiscalização do comércio ambulante, de quiosques e da prática de esportes nas areias; o patrulhamento da orla por câmeras de vigilância para prevenir e evitar possíveis roubos; e até o policiamento das formas de acesso à praia por diferentes meios de transportes, como as linhas de ônibus e transportes complementares (G1, 2025). Ainda, a implementação da "Operação Verão" não se dá de modo restrito à referida estação: com efeito, tem início mesmo antes da chegada oficial do verão no hemisfério Sul[13]. É sua maior intensidade que se concentra entre os meses de dezembro a fevereiro, especialmente devido ao aumento no fluxo de turistas e visitantes na cidade.

Em sua análise sobre esta política de segurança pública, Brito (2017) argumenta que os cidadãos a serem protegidos pela "Operação Verão" fazem parte de um grupo específico: a classe média-alta (branca) e moradora da Zona Sul. Ou seja, a "Operação Verão" existe principalmente para proteger e evitar casos contra pessoas como Marcelo, em referência ao relato com que iniciei este artigo. Na mídia carioca, os moradores dessa região, em especial aqueles cujas residências são próximas à orla, são as principais vozes chamadas para relatarem o "problema da insegurança" nas praias. Essas vozes constroem uma narrativa que estabelece de onde está vindo o problema e, nesta construção discursiva, o jovem suburbano negro é enquadrado como ameaça a ser contida em nome da proteção dos banhistas (Brito, 2017; Squillace, 2020; Polycarpo, 2021). Os trechos abaixo ilustram o papel ativo da mídia carioca na construção desta narrativa:

> Na ocasião, ele [Beltrame, secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro de 2007 a 2016] adiantou que a polícia retomaria as blitzen e a revista de menores suspeitos no caminho da praia. "Como pode um pai largar um jovem em São João de Meriti, a 30 km, somente de calção pra ele passar o dia na praia; vai comer o que, vai beber o que? Vai pagar o transporte de que forma?", questionou Beltrame ao comentar a questão da vulnerabilidade de crianças e adolescentes (G1, 2015).

13 No ano de 2025, por exemplo, a Operação Verão foi antecipada para setembro, momento que vivíamos ainda a primavera no Hemisfério Sul. Ver: G1, 2025.

> "Eles entram nos ônibus pela janela, saem pelo teto. Os ônibus já entram na [Avenida] Princesa Isabel lotados. O trânsito fica inviável, porque eles correm para o meio da rua para querer parar o ônibus. E o motorista fica amedrontado", afirmou uma moradora da região (G1, 2021).

A identificação de onde emana o perigo estabelece quem será o alvo da "Operação Verão" e quais medidas devem nortear esta política de segurança. Embora não seja realizada em regiões periféricas, a referida Operação reproduz uma lógica territorializada da gestão da violência no Rio de Janeiro a partir do estabelecimento do sujeito que deve ser contido pelas forças de segurança. Uma lógica que enquadra territórios favelados enquanto um "valhacouto de criminosos que interrompem, real ou potencialmente, as rotinas que constituem a vida ordinária na cidade" (Machado da Silva, 2010, p. 297).

A "Operação Verão" conta com a parceria entre a Polícia Militar e dois sindicatos patronais das empresas de ônibus que atuam na Região Metropolitana (Rio Ônibus e Semove). Essa cooperação visa evitar roubos nos coletivos, atos de vandalismo e a utilização de veículos para obstruir vias públicas, sobretudo, para as áreas que dão acesso à praia (PMERJ, 2025). Também há casos registrados da retirada de pessoas, em sua maioria negras, jovens e vindas de bairros distantes da orla, dos coletivos para serem revistadas e (possivelmente) então levadas à delegacia. Essas cenas são um traço tão marcado dessa Operação, que o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Cristiano Zanin proibiu, em 2024, apreensões de menores na praia que não resultassem de flagrante. Diante das inúmeras críticas às abordagens realizadas por meio da "Operação Verão", modificações nos procedimentos adotados foram objeto de um decreto[14], promulgado após negociações e acordos entre a Justiça e a Assistência Social do Rio de Janeiro.

A "Operação Verão" mostra que a lógica da territorialização da violência não se limita à favela, mas atravessa os sujeitos que carregam os marcadores sociais de classe e raça associados a esse espaço (Machado da Silva; Menezes, 2019). Considerando o papel da Secretaria de Transportes nesta política, um de seus principais pilares remete ao controle da mobilidade de "suspeitos" ou, na linguagem de Foucault (2008), a separação dos bons e dos maus fluxos. Foucault (2008) compreende a fabricação da cidade de modo interssecionado com a ação da

14 O referido decreto determina um novo protocolo de abordagem para pessoas menores de idade fora de contextos de flagrante ou mediante ordem judicial. O protocolo adotado a partir de 2024 estipula que a revista pessoal só pode ser realizada na presença de um responsável legal ou conselheiro tutelar. Ainda, o policial deve registrar toda a revista com a câmera corporal de sua farda, em caso de flagrante. Além disso, a abordagem deve ser empática e respeitosa, sendo proibida a condução de pessoas menores de idade na parte traseira das viaturas policiais. Por fim, o SAMU precisa ser acionado, caso a pessoa esteja sob o efeito de drogas ou com a saúde comprometida. Para mais informações, ver: G1, 2024.

polícia, em que esta não se reduz à instituição em si, mas a "qualquer ação" no espaço público cujo intuito seja produzir e manter a ordem urbana. Em suas palavras:

> Coexistência dos homens, circulação das mercadorias: seria necessário completar dizendo também circulação dos homens e das mercadorias uns em relação aos outros. *É todo o problema justamente, desses vagabundos, das pessoas que se deslocam*. Digamos, em suma, que a polícia é essencialmente urbana e mercantil, ou ainda, para dizer as coisas mais brutalmente, que é uma instituição de mercado, no sentido bem amplo (Foucault, 2008, p. 451, grifo meu).

Mano (2021) argumenta que a gestão diferenciada das fricções dos movimentos produz fronteiras sociourbanas racializadas, de forma que a menor ou maior facilidade na mobilidade dos corpos transforma a composição de um espaço. No caso deste artigo, um dos efeitos da produção de fricções a mobilidades de sujeitos específicos em direção à praia participa da fabricação desse espaço tanto quanto elementos naturais, como a areia e o mar. A mobilidade segura dos banhistas "genuínos"[15] estaria condicionada a uma relativa imobilidade de criminosos em potencial, aqueles que causariam episódios de violência como no caso de Marcelo. Assim, a construção do jovem negro suburbano como "elemento suspeito" à realização de assaltos no espaço da orla autoriza políticas de segurança que tornam a sua movimentação friccionada no urbano. Por outro lado, as fotografias do álbum "*Life Style*" da Riotur nos permitem deduzir que pessoas brancas[16], cariocas e o "turista clássico"[17], são os sujeitos convidados a serem hiper-móveis e, portanto, desfrutar e compor esse espaço.

Neste contexto, Squillace (2020) diagnostica que o policiamento seletivo da "Operação Verão" se baseia em processos de "sujeição criminal" (Misse, 1999), em que uma categoria de sujeitos é identificada como "possível criminoso" ao se assemelharem ao perfil social dos suspeitos. Em uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC, 2021), observou-se um padrão racial e de classe nas abordagens policiais. A fala abaixo de um policial participante da pesquisa torna explícito quem é entendido como elemento suspeito na ordem urbana carioca:

15 A análise dos arquivos referentes à "Operação Verão" revela que esse sujeito "banhista genuíno" corresponde, sobretudo, a moradores da Zona Sul e turistas (Brito, 2017).

16 Considero um processo de "*passing*" (Anderson, 2015) do corpo branco pois, mesmo que este não seja morador de bairros ou regiões próximas à orla, este conseguiria se deslocar nesse espaço com maior facilidade em comparação àqueles corpos enquadrados no paradigma da suspeição.

17 Enloe (2004) discorre como a história do turismo carrega uma mobilidade específica dos corpos desde tempos coloniais, em que viajantes (brancos) se deslocam à procura de destinos "exóticos", cuja população majoritária é racializada como não-branca. Existe, portanto, um padrão histórico de mobilidade dos corpos na indústria turística. Para além disso, apesar do crescimento do turismo de fluxo Sul-Sul, segundo o Observatório Fluminense de Turismo (2019), os visitantes europeus aparecem em segundo lugar na demanda do "produto turístico" Rio.

> Policiais militares que participaram do grupo focal na presente pesquisa afirmam que o "elemento suspeito" seria aquele indivíduo com *"bigodinho fininho e loirinho, cabelo com pintinha amarelinha, blusa do Flamengo, boné..."* (...) "Aquele padrão" de periculosidade justifica uma abordagem, afirmam os agentes, pois, nas palavras de um policial militar, quando *"você vê aquele bigode com reflexo, aquela barba, cabelinho... Aquilo chama a atenção"*. (...) "Às vezes um garoto mora na comunidade, tá com o cabelinho com reflexo. É estereótipo de vagabundo. Ele quer parecer um traficante sem ser. Isso chama a atenção da gente também. Mas quando a gente vê uma pessoa que mora na comunidade, mas não tem esse padrão, a gente acaba filtrando e sabendo quem a gente tá abordando. *Sabe quando é trabalhador e quando não é*" (Ramos et al., 2022, pp. 29-30, grifos meus).

O trecho destacado remete ao papel do trabalho enquanto um passe de circulação a sujeitos negros. Assim, a frase "sabe quando é trabalhador e quando não é" reforça o que discuto sobre quais seriam os bons e os maus fluxos do sujeito negro na ordem urbana. Pensando no Rio (turístico), há um regime de (i)mobilidade constitutivo do espaço da praia a partir da diferenciação entre aquele que é entendido como "trabalhador", quem está cumprindo uma série de protocolos e condutas sociais, e aquele com "bigodinho fininho e loirinho e blusa do Flamengo". Este último está em excesso à estética racial-política almejada para a cidade turística oficial. Este excesso, caso não controlado, produz disjunções no espaço da orla, o que dificulta a circulação de uma imagem paradisíaca do Rio de Janeiro.

Mesmo que não deliberadamente, a "Operação Verão" ajuda na construção da imagem oficial do Rio de Janeiro a partir do embranquecimento do espaço da orla por meio da regulação da mobilidade de pessoas negras e faveladas. Os regimes de (i)mobilidade que atravessam o ancoradouro-praia constituem um Rio (turístico) que condiciona a mobilidade de pessoas negras a certos termos. Pois: o clamor dos moradores da Zona Sul para retirar os ônibus que conectam a região com o subúrbio só é esbravejado até domingo à tarde; na segunda-feira, o bem viver dos patrões depende do trabalho daqueles vindos de longe, trazidos pelos mesmos ônibus considerados indesejáveis, horas antes, em suas ruas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, estabeleci uma intersecção entre a fabricação do Rio de Janeiro como um destino turístico e a violência urbana. A construção da praia enquanto um ancoradouro foi o recurso analítico encontrado para a realização dessa interlocução. Olhar com atenção ao espaço da praia, através do álbum "*Life Style*" da Riotur e da "Operação Verão", foi uma aposta metodológica para mostrar como a imagem oficial da cidade é condicionada pela adminis-

tração racializada da violência. Ao atentar para os efeitos da "Operação Verão" para os jovens negros, favelados e suburbanos, procurei reforçar como a gestão da violência ocorre de forma territorializada no Rio de Janeiro, para além do espaço da favela. Tal política de segurança desvela que a associação entre negritude, favela e criminalidade não incide somente sobre os territórios favelados, e sim sobre toda a experiência de circulação na cidade (Leite; Machado Da Silva, 2013). Isso não implica excluir de todo as pessoas negras dos espaços: pelo contrário, argumentei como essa circulação é condição de possibilidade para a produção dos cartões-postais da "Cidade Maravilhosa". Em um sentido semelhante a Das e Poole (2004), compreendo que a representação, por parte da Riotur, de pessoas negras às margens dessa construção nos oferece pistas para entender como a sua força de trabalho é constitutiva do Rio (turístico).

Estudar a relação entre a regulação da circulação dos corpos negros e o Rio (turístico) nos convoca a desnaturalizar nossos cartões-postais, apesar da presença marcante da natureza, e entendê-los como produzidos dentro de uma lógica social racializada e, por isso, violenta. O artigo coloca, assim, um convite para repensar concepções ontológicas de "pessoas" e "espaços", destacando a relação complexa e sobreposta entre ambos (Hannam et al., 2006). Neste processo, o controle da mobilidade dos jovens negros e favelados não fere apenas o direito à cidade desses sujeitos, mas afeta a própria composição do Rio de Janeiro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às queridas Giovanna Monteiro-Macedo e Thaís Gonçalves Cruz pela leitura cuidadosa e pelo incentivo à publicação deste trabalho. Também agradeço enormemente à equipe editorial da revista *Monções*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEY, Peter. If mobility is everything then it is nothing: towards a relational politics of (im) mobilities. *Mobilities,* v. 1, n. 1, pp. 75-94, 2006.

ANDERSON, Elijah. The White Space. *Sociology of Race And Ethnicity*, v. 1, n. 1, pp. 10-21, 2015.

BRITO, Márcia Elizabeth Gatto. *Os Indesejáveis: das práticas abusivas e ideologia dominante no enfrentamento aos sujeitos indesejáveis no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

CAMPBELL, David. *Writing Security: United States foreign policy and the politics of identity*. Minneapolis: University Of Minnesota, 1992.

CNN Brasil. Ação de "justiceiros" em Copacabana pode configurar crime, dizem especialistas. 06 dez. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/acao-de-justiceiros-em-copacabana-pode-configurar-crime-dizem-especialistas/. Acessado em 15 de novembro de 2025.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. Introduction: state and its margins: comparative ethnographies. In: DAS, Veena; POOLE, Deborah (eds.). *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe: School of American Research, 2004.

ENLOE, Cynthia. Introduction: being curious about our lack of feminist curiosity. In: ENLOE, Cynthia. *The Curious Feminist*. Los Angeles: University of California, 2004.

FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas***.** Salvador: EDUFBA, 2008.

FARIAS, Patrícia. A praia carioca, da colônia aos anos 90: uma(s) história(s). *Revista Contracampo*, vol. 12, n. 4, pp. 125-145, 2000.

FARIAS, Patrícia. Um "choque de ordens": uma análise sobre o controle do espaço público na orla carioca. *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies,* v. 4, n. 2, pp. 163-190, 2016.

FOUCAULT, Michel. *Sociedade, Território, População: curso dado no Collège de France (1977-1978).* São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANCO, Marielle. *UPP – A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

FREIRE-MEDEIROS, Bianca. *"A aventura de uns é a miséria de outros": mobilidades socioespaciais e pobreza turística*. Tese de livre-docência, Programa em Sociologia das Mobilidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

FREIRE-MEDEIROS, Bianca; NAME, Leo. Epistemologia da laje. *Tempo Social*, v. 31, n. 1, p. 153-172, 2019.

FURTADO, Henrique Tavares. Confronting the gated community: towards a decolonial critique of violence beyond the paradigm of war. *Review of International Studies,* v. 48, n. 1, pp. 91-110, 2022.

G1. PM inicia 'Operação Verão' para coibir arrastões na orla da Zona Sul do Rio. 26 set. 2015. Disponível em: https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/09/pm-inicia-operacao-verão-para-coibir-arrastoes-na-orla-da-zona-sul-do-rio.html. Acessado em 15 de novembro de 2025.

G1. Prefeitura do Rio antecipa início da Operação Verão para o próximo fim de semana. 24 ago. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/24/prefeitura-do-rio-antecipa-inicio-da-operacao-verao.ghtml. Acessado em 15 de novembro de 2025.

G1. Mais de mil policiais são escalados para início da Operação Verão; agentes têm novo protocolo de abordagem a menores nas praias. 06 set. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/09/06/inicio-operacao-verao-no-rj-2024.ghtml. Acessado em 15 de novembro de 2025.

G1. PM e SEOP antecipam Operação Verão na orla do Rio com drones e mais de 2,3 mil agentes. 05 set. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/09/05/pm-e-seop-operacao-verao-na-orla-do-rio.ghtml. Acessado em 18 de novembro de 2025.

GOMES, Carina. A cidade, o turismo e a (re)invenção dos lugares: ausências e emergências nos imaginários turísticos urbanos. *Oficina do CES,* n. 366, pp. 1-20, abr. 2011.

GOMES, Caroline. *Corpos à margem: o controle da circulação de corpos negros e a produção da orla como símbolo da identidade carioca*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

GONZALEZ, Lélia. O movimento negro na última década. In: GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de Negro.* Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*, Anpocs, pp. 223-244, 1984.

HANNAM, Kevin; SHELLER, Mimi; URRY, John. Editorial: mobilities, immobilities and moorings. *Mobilities*, v. 1, n. 1, pp. 1-22, 2006.

HOOKS, Bell. Reconstruindo a masculinidade negra. In: HOOKS, Bell. *Olhares Negros: raça e representação.* São Paulo: Elefante, 2019.

INSTITUTO MARIELLE FRANCO. *Quem é Marielle Franco?* Disponível em: https://www.institutomariellefranco.org/. Acessado em 18 de novembro de 2025.

LEITE, Márcia Pereira; MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Circulação e fronteiras no Rio de Janeiro: a experiência urbana de jovens moradores de favelas em contexto de "pacificação". In: CUNHA, Neiva Vieira da; FELTRAN, Gabriel de Santis (orgs.). *Sobre periferias: novos conflitos no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2013.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Introdução. In: MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. "Violência urbana", segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. *Caderno CRH*, v. 23, n. 59, pp. 283-300, 2010.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio; MENEZES, Palloma Valle. (Des)Continuidades na experiência de "vida sob cerco" e na "sociabilidade violenta". *Novos Estudos CEBRAP*, v. 38, n. 3, pp. 529-551, 2019.

MANO, Apoena Dias. Morro de medo: regimes de mobilidades após uma década de Unidades de Polícia Pacificadora em favelas do Rio de Janeiro. *Ponto Urbe. Revista do núcleo de antropologia urbana da USP*, v. 28, pp. 1-24, 2021.

MISSE, Michel. *Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro.* Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1999.

OBSERVATÓRIO FLUMINENSE DE TURISMO. Perfil do turista estrangeiro que visita o estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação CEPERJ, pp. 32-33, jun. 2019. Disponível em: https://www.rj.gov.br/ceperj/sites/default/files/arquivos-paginas/OFT%20-%20Observatorio%20Fluminense%20de%20Turismo%20bardot%20%282%29.pdf. Acessado em 15 de novembro de 2025.

O'DONNELL, Julia. *A invenção de Copacabana: culturas urbanas e estilos de vida no Rio de Janeiro (1890-1940)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

O GLOBO. O lado sombrio do verão que frequenta as páginas policiais há 24 anos. 08 dez. 2015. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/o-globo-90-anos-lado-sombrio-do-verao-que-frequenta-as-paginas-policiais-ha-24-anos-16697803. Acessado em 15 de novembro de 2025.

PEREIRA, Rafael. *Mapa racial da cidade do Rio de Janeiro.* [S. l.], 2015. Disponível em: https://desigualdadesespaciais.wordpress.com/2015/11/04/mapa-racial-da-cidade-do-rio-de- janeiro/. Acessado em 10 de novembro de 2021.

POLÍCIA MILITAR DO RIO DE JANEIRO [PMERJ]. Polícia Militar e empresas de ônibus firmam parceria para combater ações criminosas em coletivos. 12 set. 2025. Disponível em: https://sepm.rj.gov.br/2025/09/policia-militar-e-empresas-de-onibus-firmam-parceria-para-combater-acoes-criminosas-em-coletivos/. Acessado em 19 de novembro de 2025.

POLYCARPO, Clara. De 'cartão-postal' a 'área de risco': a (re)produção de Copacabana em meio a novas disputas e territorialidades. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 14, n. 02, pp. 441-463, 2021.

RAMOS, Silvia; SILVA, Pedro Paulo da; SILVA, Itamar; FRANCISCO, Diego. *Negro trauma: racismo e abordagem policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CESeC, 2022.

RIOTUR. *Life style.* Prefeitura do Rio de Janeiro, Riotur, s.d. Disponível em: https://www.flickr.com/photos/riotur/albums/72157717938824121/. Acessado em 15 de novembro de 2025.

SIQUEIRA, Euler David de; SIQUEIRA, Denise da Costa Oliveira. Corpo, mito e imaginário nos postais das praias cariocas. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, v. 34, n.1, pp. 169-187, 2011.

SQUILLACE, Laura. Juventude e controle social: a Operação Verão no Rio de Janeiro através do olhar de agentes de segurança. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 121, pp. 25-48, 2020.

TELLES, Ana Clara. *Violência na cidade pós-colonial: imaginações, materialidades e experiências da violência na cidade do Rio de Janeiro.* Tese de Doutorado, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

THE GUARDIAN. Marielle Franco: ex-police jailed for decades over crime that shook Brazil. 31 out. 2024. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2024/oct/31/marielle-franco-brazil-murder-former-police-officers-sentenced. Acessado em 18 de novembro de 2025.

URRY, John; LARSEN, Jonas. *O olhar do turista 3.0.* SESC SP, 2022.

VENTURA, Zuenir. *Cidade Partida.* São Paulo: Cia das Letras, 1994.

WALKER, R. B. J. The double outside of the modern international. *Ephemera: theory and politics in organization,* v. 6, n. 1, pp. 56-69, 2006.

DOI: 10.30612/mones.v14i28.19327

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

A governança global de psicoativos em "crise": diagnósticos do presente e desafios à frente

Allana Facchini da Silva
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: allanafacchini@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4488-711X

Paulo José dos Reis Pereira
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: pjreispereira@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8334-9448

Flávia de Campos Mello
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: flaviadecamposmello@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5435-3117

Resumo: A normativa dos principais tratados internacionais sobre psicoativos reflete a preponderância da visão proibicionista. No entanto, nas últimas duas décadas, as falhas nas práticas proibicionistas em

promover, como consta nas principais convenções que constituem a governança nessa matéria, um mundo "mais seguro" e "livre das drogas" têm sido crescentemente denunciadas, configurando um quadro repleto de contestações, bem como de discussões de caminhos alternativos. Valendo-nos da análise de fontes primárias e secundárias, nosso objetivo neste artigo é explorar algumas perspectivas da literatura sobre governança internacional que podem contribuir para especificar a caracterização atual e os possíveis rumos da governança dos psicoativos.

Palavras-chave: governança internacional; psicoativos; proibicionismo; políticas de drogas

Global governance on psychoactive substances under "crisis": diagnoses of the present and challenges ahead

Abstract: The normative framework of the main international treaties on psychoactive substances reflects the predominance of the prohibitionist perspective. However, over the past two decades, the failures of prohibitionist practices in promoting, as stated in the main conventions that constitute governance on that matter, a "safer" and "free from drugs" world have been increasingly denounced, culminating in a highly contested environment, as well as in discussions of alternative routes. Drawing on the analysis of primary and secondary sources, our goal is to explore some perspectives from the literature on international governance that may contribute to specifying the current characterization of and the possible pathways for the governance on psychoactive substances.

Keywords: international governance; psychoactive substances; prohibitionism; drug policies

La gobernanza global de los psicoactivos en "crisis": diagnósticos del presente y desafíos adelante

Resumen: El marco normativo de los principales tratados internacionales sobre sustancias psicoactivas refleja la predominancia de la perspectiva prohibicionista. Sin embargo, en las últimas dos décadas, las fallas de las prácticas prohibicionistas en promover, como se establece en las principales convenciones que constituyen la gobernanza en esa materia, un mundo "más seguro" y "libre de las drogas" han sido cada vez más denunciadas, configurando un cuadro marcado por críticas, así como por discusiones de caminos alternativos. Partiendo del análisis de fuentes primarias y secundarias, nuestro objetivo es explorar algunas perspectivas de la literatura sobre gobernanza internacional que pueden contribuir a especificar la caracterización actual y los posibles rumbos de la gobernanza de las sustancias psicoactivas.

Palabras clave: gobernanza internacional; psicoactivos; prohibicionismo; políticas de drogas

Recebido em: 04/12/2024
Aceito em: 07/08/2025

INTRODUÇÃO

Impulsionadas tanto pela preocupação com o consumo de ópio quanto por interesses econômicos, as primeiras movimentações para constituir uma governança internacional dos psicoativos inauguraram, ainda no século XIX, uma nova área nas relações entre Estados: os acordos internacionais sobre "drogas" (Thoumi, 2009). Apesar dessas raízes mais remotas, o regime internacional de controle de drogas (RICD), como o conhecemos hoje, adquiriu traços mais precisos apenas no início da década de 1960, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). A formação deste regime específico e da governança internacional de psicoativos, de forma mais ampla, contou com a participação decisiva de atores como os Estados Unidos, que, barrando ou pautando agendas, buscaram direcionar rumos e definir prioridades globais, a exemplo da abordagem securitária e punitiva presente na "guerra às drogas".

Não obstante, o RICD e a governança internacional de psicoativos foram construídos por uma rede mais vasta de atores estatais, tanto do centro como da periferia. Atores como organizações não governamentais (ONGs), a indústria farmacêutica transnacional e ativistas também desempenharam papel central (Collins, 2021). Eis um ponto importante: embora o RICD, enquanto um aglomerado de instituições, tratados e organismos, seja composto apenas pelos Estados-membros da ONU; a governança internacional de psicoativos possui um caráter mais difuso e, portanto, mais suscetível às transformações contemporâneas.

A normativa do RICD é formada por três tratados internacionais sobre psicoativos, cada um dos quais possui uma ampla gama de países signatários (em média, 187 membros): a Convenção Única (1961); a Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas (1972); e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes (1988). É inegável que a visão proibicionista, que modula os três tratados, segue sendo predominante. Nas últimas duas décadas, entretanto, os ideais de unanimidade e a própria legitimidade do RICD têm sido colocados à prova. Nesse processo, passaram a ser denunciadas inúmeras falhas nas políticas proibicionistas em promover, conforme almejado pelos tratados, um mundo "mais seguro" e completamente "livre das drogas". Com isso, tornou-se evidente que o modelo de "guerra às drogas" precisa ser revisto, e a governança internacional do controle de psicoativos tem sido desafiada a oferecer novas respostas (GCDP, 2011; Mohammad; Fulkerson, 2015; Rolles, 2016; Pereira, 2024).

O diagnóstico de falência e obsolescência dessas Convenções e do próprio RICD mobilizou diversos atores (estatais e não-estatais) a contestarem tal regime, provocando movimentações na governança internacional de psicoativos. Essa contestação mobilizou parte da literatura especializada a refletir sobre o futuro do RICD, explorando possibilidades de reforma e de ações coletivas dentro e fora do regime (McAllister, 2002; Thoumi, 2009; Bewley-Taylor; Jelsma, 2016; Boister, 2019; Walsh; Jelsma, 2019; Collins, 2021; Hallam; Bewley-Taylor, 2021).

Contudo, as produções neste sentido têm ganhado mais expressão em análises históricas e do direito, com pouco diálogo com a literatura mais específica sobre governança internacional, cujas contribuições recentes têm avançado no estudo sobre políticas de drogas em perspectiva global (Collins, 2021). Diante dessa problemática, este trabalho tem como objetivo mobilizar reflexões e conceitos centrais ao campo da governança internacional para refletir sobre o diagnóstico de crise e fragmentação do RICD, bem como decodificar desafios emergentes no cenário atual. Para isso, realizamos uma revisão bibliográfica e analisamos fontes primárias (como tratados, relatórios, informes, artigos técnico-científicos) e, em maior escala, secundárias (artigos, livros, teses e dissertações).

O presente artigo possui quatro seções analíticas. Inicialmente, recuperamos algumas perspectivas da literatura sobre governança internacional para, a partir desse exercício, apresentar a estrutura do RICD e discutir o diagnóstico de sua crise e fragmentação. Em seguida, exploramos as possibilidades de reformulação, principais entraves e desafios para a governança internacional de psicoativos a partir do diálogo com as noções sobre modos de governança, legitimidade, eficácia e crise de consenso. Concluímos o artigo observando que há um movimento de redefinição na governança internacional dos psicoativos, com um pluralismo de ideias que começa a ganhar força dentro do RICD.

PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS DA GOVERNANÇA INTERNACIONAL

O conceito de "governança internacional" teve origem no contexto liberal, a partir de finais da década de 1980, e ganhou relevância nos estudos sobre as relações internacionais por abarcar, simultaneamente, a dinâmica envolvendo Estados, regimes internacionais e atores não-estatais. No caso da literatura sobre regimes internacionais, cuja origem remonta a finais dos anos 1970, o debate entre neoinstitucionalistas e neorealistas quanto à importância das instituições internacionais em meio às desigualdades de poder no nível sistêmico havia sido marcadamente estadocêntrico, além de desatento às dinâmicas políticas domésticas. Já a literatura sobre complexos de regimes vem se dedicando, desde finais dos anos 1990, à dimensão da interdependência entre arranjos institucionais diversos e frequentemente sobrepostos em uma mesma área temática (Mello, 2009).

Nesse sentido, vale destacar o conceito de "governança sem governo", que Rosenau (1992) mobiliza para descrever formas de coordenação internacional em que a autoridade é exercida de maneira fragmentada, informal e por múltiplos atores além do Estado. Em outras

CC BY NC SA

palavras, para Rosenau (1992), a governança internacional se estrutura por meio de mecanismos de regulação que não necessariamente envolvem uma autoridade centralizada, mas que ainda assim conseguem produzir ordem no sistema internacional. Essa formulação se mantém relevante para pensar os desafios contemporâneos da governança dos psicoativos, marcada por uma crescente pluralização institucional, sobreposição normativa e disputas entre atores estatais e não estatais.

Essa compreensão mais ampla da governança contribuiu para que o conceito fosse, posteriormente, redefinido como "governança em múltiplos níveis" ou "governança em múltiplas camadas", dando assim destaque ao papel das instâncias regionais, bem como à constatação de que a institucionalidade internacional do século XXI pode ser caracterizada pela imagem de uma "colcha de retalhos", muito heterogênea e radicalmente distinta das previsões ideológicas de crescente convergência e consenso em escala global. Nos debates teóricos sobre desenho institucional, a crítica às perspectivas tradicionais sobre regimes internacionais conferiu atenção particular ao tema da mudança e das perspectivas futuras dos propósitos da construção de instituições internacionais (Barnett; Duvall, 2005). A governança internacional passou a envolver tanto a promoção de algum interesse comum quanto mecanismos de incorporação das assimetrias de poder entre os atores do sistema internacional, mas também a busca por mediar diferenças. O conceito já não se refere apenas à criação e manutenção de arranjos institucionais supostamente fundamentados no consenso; e ganha centralidade a ideia de que suas práticas envolvem necessariamente políticas de mediação das diferenças (Barnett; Duvall, 2005). Assim, em lugar da homogeneidade e do consenso, entende-se que arranjos de governança internacional somente serão possíveis se houver um reconhecimento da diversidade.

Também foi constatada uma "virada doméstica" na prática e nos estudos sobre governança internacional. Enquanto a literatura sobre regimes internacionais tratou quase exclusivamente das organizações multilaterais, os debates sobre governança internacional, especialmente desde perspectivas críticas, conferiram importância central à dimensão da internacionalização do Estado, através da reestruturação das instituições domésticas com vistas a integrá-las a dinâmicas e propósitos globais (Hameiri; Jones, 2015). A governança internacional não envolve necessariamente uma transferência de autoridade dos Estados para organizações supranacionais: seu alcance pode estar expresso na convergência das estruturas regulatórias domésticas com arranjos transnacionais ou regimes de governança com múltiplos níveis.

Analisando tendências contemporâneas, Barnett et al. (2021) entendem que os objetivos dos arranjos internacionais se tornaram, simultaneamente, mais específicos e menos ambiciosos – quadro resultante de um conjunto de vetores incidindo sobre a governança internacional, como mudanças geopolíticas, pluralização de atores e mudanças políticas domésticas (como o reforço do populismo e do nacionalismo). Para esses autores, as novas configurações

CC BY NC SA

tornaram mais acessíveis alguns pequenos resultados bem-sucedidos em negociações internacionais, mas dificultaram o avanço de soluções consensuais mais abrangentes – um cenário muito compatível com o retrato contemporâneo da governança internacional de psicoativos, como veremos.

Buscando apresentar um enquadramento teórico para analisar mudanças na governança internacional, Barnett et al. (2021) propõem três tipos ideais de modos de governança: hierarquia, redes e mercado. A distinção fundamental reside na maneira pela qual as regras são produzidas, sustentadas e aplicadas em cada modo de governança. O tipo "hierárquico" é caracterizado por estruturas organizacionais centralizadas e *top-down,* regulando relações entre atores relativamente dependentes e assegurando o cumprimento das regras por meio do comando e da força. Nesse sentido, é frequentemente associado com um tipo de governança pouco democrático, priorizando a efetividade por meio da concentração de poder.

Por sua vez, os modos de governança em rede são marcados por atores relativamente interdependentes, que negociam os termos e regras por meio de barganha e persuasão e os aplicam através de mecanismos de confiança, já que, de maneira geral, os envolvidos compartilham objetivos comuns. Entende-se que a governança em rede é capaz de incluir diferentes vozes e perspectivas, além de valorizar a experiência local – por meio da difusão do poder, que a afasta dos tradicionais *stakeholders*. No entanto, essa descentralização pode prejudicar a efetividade dos regimes e aumentar a competição entre propostas normativas.

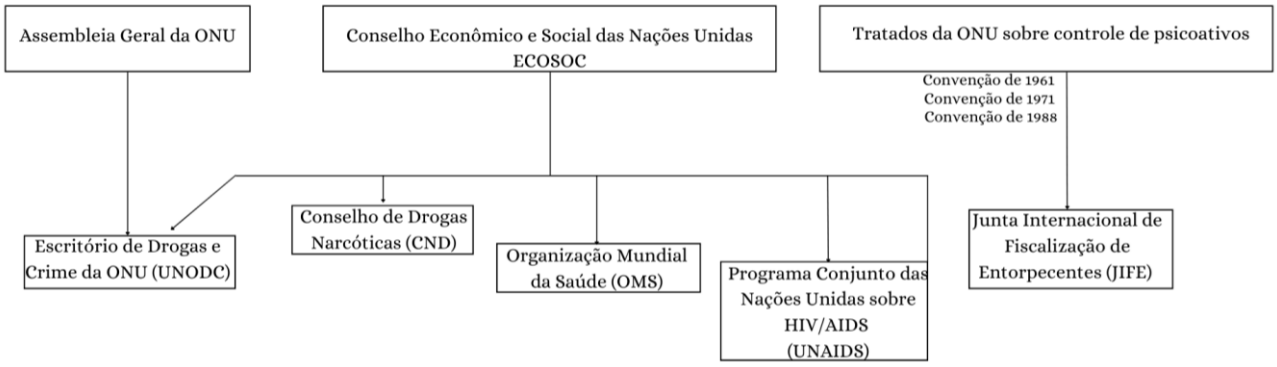
O terceiro tipo ideal de governança é aquele de mercado: um modelo descentralizado no qual os atores são independentes e seguem princípios não-hierárquicos. Os interesses presentes nesse modo de governança nem sempre são transparentes, e a competição entre os atores é peça-chave – assim como o preço, que incentiva ou desestimula determinadas ações. Assim, enquanto o modo hierárquico comanda, o tipo ideal de mercado fomenta a competição, prometendo maior efetividade e difusão de poder. No entanto, é comum que se encontrem em seu bojo embates referentes a regulações e proteção de direitos de propriedade, criando, segundo Barnett et al. (2021), um tipo à parte de hierarquia dentro do modo de governança de mercado, que não opera desvinculada de algum apoio e interferência dos Estados. Nesse sentido, embora utilizem os três tipos ideais para caracterizar mudanças na governança internacional, Barnett et al. (2021) enfatizam as interseções e combinações complexas entre esses modelos, identificando também formas híbridas desses modos de governança.

A ESTRUTURA DO REGIME INTERNACIONAL DO CONTROLE DE DROGAS

A estrutura institucional do RICD tem como órgão central a Comissão de Drogas Narcóticas (CDN) da ONU (Figura 1). Constituída em 1946 como uma comissão funcional do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, sigla em inglês), a CDN é composta por 53 países-membros, eleitos quadrienalmente pelo ECOSOC. Sua principal responsabilidade é a formulação e supervisão das políticas de drogas no sistema ONU. Além disso, nas reuniões anuais da Comissão, são apresentadas, discutidas e votadas resoluções – concentrando na CDN o poder decisório e orçamentário do RICD.

Presente em cerca de 130 países, outra parte central do RICD é o Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC, sigla em inglês), que trabalha diretamente com governos, ministérios, forças de segurança, sistemas de justiça, de saúde e penitenciário nas esferas federal, estadual e municipal. Somam-se a esse quadro organizacional: i) a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), órgão independente e responsável pela fiscalização e cumprimento dos tratados; ii) o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS); e iii) a Organização Mundial de Saúde (OMS), que, em situações oportunas, por meio do seu comitê de especialistas, apresenta pareceres e resoluções que podem ser acatados pela CDN.

Figura 1: Organograma do controle de drogas na ONU



Fonte: Formulação própria com base em Pereira; Villela; Plataforma Brasileira De Política de Drogas (2021, p. 27).

Embora dinâmicas, acordos e tratados internacionais anteriores à criação da ONU já houvessem iniciado a governança internacional sobre psicoativos, o RICD apenas foi consoli-

dado oficialmente com a Convenção Única, de 1961. Sediada em Viena, esta Convenção teve como objetivo unificar a normativa internacional sobre psicoativos, substituindo de forma mais abrangente e eficaz os acordos menos estruturados e com pouca aderência das primeiras décadas do século XX.

Ancorada no argumento da dimensão global e transnacional do mercado de drogas, o que demandaria uma cooperação profunda entre os Estados, a Convenção Única de 1961 enquadrou o tema à esfera criminal. Ao unificar legislações internas e disposições legais por meio de mecanismos de controle penal, a Convenção estabeleceu a proibição do fumo e do consumo de ópio, da mastigação da folha de coca e do fumo da resina de *Cannabis*. Além disso, adotou uma abordagem medicalizante, justificando suas medidas com a proteção do bem jurídico da "saúde pública" e restringiu o consumo de determinados psicoativos – classificados em quatro listas[1] – exclusivamente para fins científicos e medicinais (Boiteux et al., 2017; Rodrigues et al., 2021).

No início da década de 1970, a emergência da Convenção sobre Drogas Psicotrópicas foi marcada pelo contexto da Guerra Fria, pelo crescimento do movimento da contracultura e pela relação socialmente construída – e estrategicamente articulada – entre insegurança, violência e drogas e pelo marco simbólico, mas com implicações práticas, da "guerra às drogas", declarada pelo então presidente estadunidense, Richard Nixon (1969-1974). Esse tratado incluiu novas substâncias, em especial as sintéticas e psicodélicas, cujo consumo vinha crescendo nos Estados Unidos e na Europa Ocidental e que, até então, não eram internacionalmente regulamentadas (Thoumi, 2009; Boiteux et al., 2017).

A Convenção sobre Drogas Psicotrópicas adquire destaque na medida em que expõe os interesses da indústria farmacêutica em interferir no controle de psicoativos, indicando como a governança nessa matéria é composta por uma diversidade de interesses e atores, sejam estatais ou não. Assim como descreve McAllister (2002), nas negociações da Convenção de 1971, os "Estados fabricantes" dos psicoativos[2] que estavam sob os holofotes naquele contexto de restrição (anfetaminas, barbitúricos etc.) se opuseram fortemente às disposições de maior controle.

Tais mobilizações não se restringiram à ação dos Estados. Com efeito, nos debates que resultaram na referida Convenção, a indústria farmacêutica resistiu à ideia de submeter as drogas sintéticas às mesmas restrições impostas às drogas consideradas "naturais", como *Cannabis,* papoula e folha de coca – focos da Convenção Única de 1961. Ainda, representantes da indústria farmacêutica organizada em torno da Pharmaceutical Manufacturers' Association atuaram no sentido de barrar regulações mais restritivas. Exemplo emblemático foi a inserção

1 Para saber mais detalhes sobre as listas e escalas, ver Pereira e Villela (2021).
2 Entre esses Estados, destacavam-se: Alemanha Ocidental, Suíça, Países Baixos, Dinamarca e Áustria.

de funcionários da Hoffmann-LaRoche, fabricante suíça de produtos farmacêuticos, em um grupo de países latino-americanos nas discussões sobre o tratado – grupo que, a partir de então, passou a defender uma versão do texto menos forte em termos de mecanismos de controle (McAllister, 2002). Seja por meio da incorporação de "sugestões" da indústria farmacêutica, seja mediante o *lobby* deste setor, o monopólio e o domínio das grandes corporações foram assegurados e fortalecidos – dando indícios de como a governança de tipo "de mercado" vem coexistindo com aquela de tipo "hierárquico" na construção do RICD.

Na década seguinte, os desafios ao controle de psicoativos foram redimensionados com a expansão e ramificação do mercado clandestino das substâncias assim classificadas, processo que se deu como consequência de sua própria proibição. Em resposta, o RICD passou a intensificar o combate e, nesse contexto, foi firmada a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes, de 1988. Tal processo foi marcado pela unificação de táticas e aparelhos de repressão, impulsionando políticas violentas de combate ao narcotráfico e normalizando medidas excepcionais. Com a padronização dos instrumentos de controle e repressão nos assuntos concernentes às políticas de drogas, a visão delineada nos três tratados foi consolidada (McAllister, 2002; Rodrigues, 2004; 2012; Cruz, 2017; Carneiro, 2018; Rodrigues; Labate, 2019; Rodrigues et al., 2021).

No período mais recente, entretanto, a bibliografia especializada tem apontado sinais de enfraquecimento e redefinição na homogeneidade e unificação almejadas por esses três tratados da ONU sobre psicoativos (García, 2013; Bewley-Taylor; Jelsma, 2016; Collins, 2021; Hallam; Bewley-Taylor, 2021; López-Restrepo, 2021; Rodrigues; Pereira, 2022; Pereira, 2024). É precisamente neste sentido que ganha complexidade o contexto de crise, afetando normas, regras e métodos do RICD. Atuando como parte central deste contexto de desafios está o que chamamos neste estudo de "movimentos multidimensionais de contestação", os quais serão abordados em maior profundidade na próxima seção.

CONTESTAÇÕES AO REGIME INTERNACIONAL DO CONTROLE DE DROGAS

Conforme destaca a bibliografia especializada, o RICD – e, consequentemente a governança internacional de psicoativos – expõe seus sinais mais evidentes de crise no que se convencionou chamar de "consenso de Viena". Este último refere-se a dois princípios norteadores: i) a necessidade de restringir o uso de substâncias psicoativas exclusivamente a finalidades medicinais e científicas; e ii) a busca pela manutenção do "espírito de Viena", isto é, a posição de que quaisquer resoluções e alterações sejam adotadas por consenso, processo no qual, vale

a menção, posições contrárias usualmente são compelidas a ceder, acarretando em diluições consideráveis de propostas (Boister, 2016; Haase, 2018).

Os primeiros movimentos de contestação ao RICD questionam sua validade e eficácia com referência ao paradigma de Redução de Danos (RD): um "conjunto de políticas e práticas cujo objetivo é reduzir os danos associados ao uso de drogas psicoativas em pessoas que não podem ou não querem parar de usar drogas" (IHRA, 2010, p. 1). A RD emergiu na década de 1980, em meio ao aumento dos casos de HIV/AIDS, com o objetivo de redirecionar a abordagem sobre controle das "drogas" para uma perspectiva de saúde pública. Fundamentada em evidências científicas e promovida por profissionais de saúde e assistentes sociais, seu foco inicial estava na prevenção da disseminação de doenças de especial preocupação nesse contexto. Posteriormente, a argumentação dos chamados "redutores de danos" passou a defender que o foco exclusivo na redução da oferta de drogas limita a problemática a uma única dimensão, constituindo, portanto, uma estratégia inadequada e ineficiente para proteger os usuários dos danos associados ao uso abusivo de substâncias psicoativas (Mesquita, 2020; Ros, 2020).

A adesão às práticas de RD espalhou-se gradualmente pelo mundo. Como reflexo desse crescimento, em 1996 foi fundada a International Harm Reduction Association, iniciativa voltada à implementação de políticas de RD (O'Hare, 2007; Mesquita, 2020) – que, por sua vez, passou a assumir um papel central no ativismo que contesta a criminalização dos usuários de substâncias psicoativas.

Como tradicionalmente as decisões a respeito de resoluções que passam pela CDN são adotadas por consenso[3] (com exceção da classificação de substâncias, deliberação em que é necessária uma votação), avanços como a incorporação de termos e conceitos relacionados a RD nos tratados foram barrados ao longo da história do RICD (Hallam; Bewley-Taylor, 2021). Um relatório publicado em 2009 pelo International Drug Policy Consortium (IDPC) identifica duas perspectivas conflitantes no encontro realizado pela CDN naquele ano: aqueles dispostos a adotar medidas pragmáticas de RD sustentadas em evidências científicas; e aqueles que seguem apostando em propostas de tolerância zero, por mais ineficazes que elas tenham se revelado ao longo dos anos (IDPC, 2009).

Esse contexto passou por transformações progressistas na 67ª reunião da CDN, em 2024. Classificada por especialistas como "histórica", essa reunião foi marcada pela submissão das resoluções a votação pela primeira vez na Comissão (Fordham; Bridge, 2024). Entre elas, estava uma proposta dos Estados Unidos que versava sobre a prevenção de overdoses e que fazia nove menções a RD em seu texto original, representando uma mudança drásti-

3 Cabe destacar que, embora as decisões sejam tradicionalmente tomadas por consenso, existe a possibilidade de encaminhar pedidos de votação. Mesmo desafiando o chamado "espírito de Viena", tal postura tem se tornado mais comum desde 2024, como veremos a seguir neste artigo.

ca na posição do país, historicamente resistente a essa visão e suas terminologias. Mesmo após intensas negociações e a introdução de apenas uma dentre as nove menções a RD, os Estados Unidos não conseguiram aprovar sua resolução por consenso. Quando se convocou a votação, o resultado foi uma vitória substantiva dos votos favoráveis à resolução[4] (38), contra seis abstenções[5] e dois votos contrários (Rússia e China) (Fordham; Bridge, 2024). Para elucidar as transformações em curso dentro do RICD de forma específica e da governança de psicoativos de modo mais geral, abaixo reproduzimos a declaração da delegação dos Estados Unidos após a reunião da CDN de 2024:

> Lamentamos que essa minoria de Estados tenha levado o espírito de Viena ao limite, mas acreditamos que o resultado da votação demonstra que um pequeno número de países está utilizando nosso processo de tomada de decisão por consenso para manter a CDN como refém, colocando seus interesses domésticos acima dos objetivos coletivos desta Comissão (Fordham; Bridge, 2024, s/p, tradução nossa).

Essa declaração foi rebatida por um longo discurso da delegação russa, assim resumida por Fordham e Bridge (2024):

> o embaixador russo pediu a palavra e fez um discurso de 10 minutos, bastante contundente, no qual condenou o resultado da votação como "inaceitável" — uma "situação grave que dificilmente pode ser motivo de aplausos". Ele declarou que a Rússia é um "país responsável", comprometido com o espírito de Viena e com "uma sociedade livre de drogas", e que foram "obrigados" a convocar a votação devido à "linguagem intencionalmente controversa". Visivelmente ressentido, acusou os Estados Unidos de "rebaixarem os padrões" e "hastearem a bandeira branca na guerra contra as drogas", declarando que consideram a resolução "nula e sem efeito" (Fordham; Bridge, 2024, s/p, tradução nossa).

Para além das contestações ao RICD centradas no paradigma da RD, a primeira década dos anos 2000 foi marcada pela intensificação e difusão de críticas vocalizadas e endossadas por movimentos sociais antiproibicionistas, líderes políticos, organizações internacionais, profissionais de saúde, pesquisadores de políticas de drogas, entre outros.

4 Votaram a favor: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, França, Finlândia, Gana, Guatemala, Hungria, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Lituânia, Malta, México, Marrocos, Países Baixos, Peru, Polônia, Portugal, República da Coréia, Arábia Saudita, Cingapura, Eslovênia, África do Sul, Espanha, Suíça, Tailândia, Trinidad e Tobago, Reino Unido, EUA, Uruguai (Fordham; Bridge, 2024).

5 Abstiveram-se: Argélia, Armênia, Bangladesh, República Dominicana, Irã e Zimbábue (Fordham; Bridge, 2024)

CC BY NC SA

Nesse cenário, diante de mudanças de governos latino-americanos e de avanços nas discussões sobre direitos humanos e nos debates sobre raça, gênero e colonialismo, uma nova dimensão da contestação do RICD veio à tona: a dimensão cultural. Um exemplo emblemático nesse sentido foi o histórico posicionamento de Evo Morales, então presidente da Bolívia (2006-2019), a respeito da criminalização da prática milenar de cultivo e consumo da folha de coca por parte dos povos originários. Após reiteradas tentativas de alteração da norma que criminaliza o cultivo e o consumo da folha de coca, a Bolívia deixou de ser signatária da Convenção Única de 1961. Descrita pelo IDPC como "o primeiro verdadeiro desafio aberto de qualquer Estado-nação à estrutura existente do sistema internacional de controle de drogas" (IDPC, 2009, p. 4, tradução nossa), essa decisão se consolidou como um episódio de destaque na contestação do RICD. Em janeiro de 2013, o país voltou a ser membro desse tratado, mas com uma reserva: a criminalização do cultivo e consumo da folha de coca não se aplicaria à sua realidade cultural e étnica.

Outra dimensão da contestação do RICD, protagonizada por países latino-americanos, envolve perspectivas críticas de segurança, que contrapõem o ideal securitário expresso nos tratados às reais condições de insegurança enfrentadas por populações vulneráveis em nome do combate às "drogas". Como mencionado, foram nestes territórios que se fizeram mais presentes as experiências negativas da política militarizada de "combate às drogas", promovida por países como os Estados Unidos, que exportaram sua abordagem de "guerra às drogas" para regiões como a América Latina (Rodrigues, 2004). Exemplo disso foram os programas unilaterais (Lyra, 2014) promovidos pelos Estados Unidos em "países produtores", iniciativas que, mobilizando a retórica da segurança hemisférica e segurança nacional, empreenderam violentas "ações antidrogas" com orçamentos bilionários, como no caso do Plano Colômbia (1999-2005), que contou com intervenção militar direta dos Estados Unidos (Rodrigues, 2012; Lyra, 2014).

Além de ter falhado nos objetivos pretendidos – isto é, enfraquecer grupos narcotraficantes por meio da diminuição de área cultivada com coca e da fabricação de cocaína no caso da Colômbia (Lyra, 2014) –, o programa provocou efeitos altamente nocivos à população. Alguns exemplos são o deslocamento forçado de 3 a 5 milhões de pessoas[6]; o aumento da violência e da insegurança; o agravamento de problemas ambientais[7] e o fortalecimento indireto de cartéis em outras territorialidades, por meio do chamado "efeito balão"[8] (Rodrigues, 2012).

6 Ver: www.internaldisplacement.org/publications/colombia-government-response-improves-but-still-fails-to-meet-needs-of-growing-idp/. Acessado em 29 de abril de 2025.

7 Segundo Lyra (2014, p. 68), na tentativa de erradicar plantações de coca, o governo colombiano "destinou inúmeras propriedades de pequenos agricultores a mineradoras e à monocultura exportadora".

8 Rodrigues e Labate (2019, p. 93) definem "efeito balão" como o "deslocamento de atividades narcotraficantes diante de focos de repressão".

Esse movimento crítico ao RICD reverberou em diversas manifestações organizadas pela sociedade civil na América Latina, como as Marchas da Maconha, um evento de proporções globais que, além de trazer à tona a discussão específica sobre a legalização da maconha, também tensiona os eixos securitários da política de "guerra às drogas" (Brandão, 2017). Outro exemplo disso é o trabalho desenvolvido pela Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia (2008-2010), posteriormente transformada em Comissão Global de Política sobre Drogas.

Outra crítica nesse sentido também foi manifestada por instituições regionais como o Conselho de Segurança da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e seu Conselho Mundial contra as drogas e a delinquência transnacional. Neste contexto, após intensas discussões, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) emitiu um documento em que defendia que o combate ao narcotráfico passasse a ser tratado no âmbito da "baixa política" – ou seja, que o tema não mais fosse abordado por meio de medidas excepcionais em defesa da segurança nacional e internacional e fosse realocado na esfera da segurança pública (Martinez; Lyra, 2015).

No âmbito da ONU, esse debate crítico revelou avanços com a Resolução 51/12, apresentada pela delegação do Uruguai à Comissão de Entorpecentes em março de 2008. Co-patrocinada por outros países-membros, a Resolução tinha por objetivo promover abordagens integradas aos direitos humanos para as políticas de drogas, de modo que estas estivessem transversalmente alinhadas aos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. Anos depois, as fissuras internas no RICD viriam adquirir ainda mais visibilidade por meio do embate interinstitucional entre a Seção de Assuntos Jurídicos do UNODC e a JIFE. Enquanto a primeira defendia a necessidade de elaborar novas estratégias para enfrentar os desafios contemporâneos relacionados às substâncias psicoativas, a JIFE advogava pela manutenção das práticas e normas vigentes. Por esse posicionamento, a Seção de Assuntos Jurídicos acusou a JIFE de "expansão de missão" (exceder seu mandato) e de "reticência seletiva", por ter se omitido quando seus pronunciamentos sobre o tema eram esperados (Hallam; Bewley-Taylor, 2021, p. 49).

É nesse contexto que ganha importância particular a maior protagonista dos movimentos de contestação do RICD: a *Cannabis*. Desde o início da década de 1960, a *Cannabis* já era alvo de investigação na ciência ocidental. Com o isolamento de alguns de seus princípios ativos, como o CBD e o THC, houve avanços no entendimento das possíveis aplicações médicas e terapêuticas da planta (Bewley-Taylor et al., 2014). A esses avanços, somou-se um movimento, principalmente na década de 2010, de associações de pacientes e de familiares de pacientes que, em diferentes países, recorriam a tratamentos alternativos com a planta em casos nos quais as terapias convencionais não apresentavam melhoras satisfatórias. Seja importando remédios de países nos quais os medicamentos à base de *Cannabis* já eram regulamentados,

ou utilizando saberes populares difundidos por redes de associações de pacientes sobre como confeccionar o seu próprio remédio, pacientes e seus familiares passaram a observar melhoras substantivas nos quadros clínicos (Carvalho et al., 2017; Barbosa, 2022). Não tardou para que essa vertente de defesa dos usos médicos da maconha se somasse ao ativismo a favor de reformas no RICD. Como apontam Bewley-Taylor et al. (2014), o informe publicado em 2006 pelo UNODC já reconhecia a necessidade de revisar o grau de periculosidade, o potencial de dependência e as aplicações médicas da *Cannabis*. Apesar disso, nenhuma alteração da normativa vigente foi feita.

A presença desse psicoativo nas listas de maior grau de controle das Convenções da ONU sobre drogas não impediu que diversos governos, nacionais e subnacionais, interpretassem à sua maneira as disposições ali presentes sobre os usos medicinais da planta. Esse movimento buscou fundamentação em estudos científicos que colocavam em xeque narrativas sobre os altos níveis de adicção e periculosidade associados à *Cannabis*, além de evidenciarem uma crescente lista de seus possíveis usos em tratamentos de doenças e distúrbios, tais como epilepsia, esclerose múltipla e dores crônicas (Filev, 2021). Com a mudança da percepção sobre as propriedades médicas da *Cannabis* e com a intensificação da atuação de movimentos sociais e associações de pacientes e familiares que fazem uso medicinal da planta, as pressões sobre a OMS passaram a ser maiores no sentido de revisar a classificação das listas que compõem as Convenções da ONU (notadamente a de 1961), sobre a periculosidade e os potenciais usos terapêuticos da *Cannabis*.

Conforme exposto anteriormente, a OMS conta com um comitê de especialistas em dependência de fármacos que possui autoridade para emitir recomendações à CDN. No entanto, durante anos, esse comitê esquivou-se de aprofundar as análises sobre a *Cannabis*, contribuindo para que o tema se mantivesse difuso e com informações conflitantes. Esse quadro movimentou, principalmente nas chamadas "reuniões entre sessões", uma ampla gama de organizações da sociedade civil, que passaram a vocalizar tanto visões mais progressistas (neste caso, favoráveis à reclassificação) quanto mais conservadoras. Nesse contexto, tiveram a oportunidade de compartilhar suas visões a respeito do tema[9] a Society for the Advancement Of Global Understanding, a Community Alliances for Drug Free Youth, a Society Of Cannabis Clinicians, a Familias y Retos Extraordinários AC, Everest Green Crescent Nepal, Centre for Corrections and Human Development (Pereira; Villela, 2021, p. 24).

Após crescentes pressões, em 2018, a OMS finalmente emitiu uma recomendação oficial sobre o tema, sugerindo a retirada da *Cannabis* da Lista IV da Convenção Única de 1961 (WHO, 2018), composta por substâncias de maior restrição do RICD. A recomendação foi acatada pela

9 O conteúdo detalhado dessas declarações está disponível em: www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/63_Session_2020/2nd_ism_cannabis_recommendations.html. Acessado em 17 de abril de 2025.

CDN em 02 de dezembro de 2020. Considerando que as drogas inseridas na Lista IV são entendidas como especialmente perigosas devido à suscetibilidade ao abuso e à falta da aplicação terapêutica, a reclassificação proposta pela OMS coloca em evidência o reconhecimento do potencial terapêutico da *Cannabis* (Pereira, 2024).

Concomitantemente, o ativismo em torno do uso adulto ou recreativo da planta também se expandiu, impulsionado pela ação de movimentos sociais, mas também pelo crescente interesse em ampliar as possibilidades de exploração econômica da *Cannabis*. Somado ao avanço das discussões sobre o uso medicinal da planta, esse movimento reverberou em uma série de reformulações das políticas sobre drogas nos níveis nacional e subnacional. Para Bewley-Taylor et al. (2014), a Holanda constitui o primeiro exemplo de flexibilização do uso recreativo da *Cannabis*, seguida de outros países que avançaram no sentido de descriminalizar a planta, com destaque para Portugal. Posteriormente, em 2012, o estado de Colorado (Estados Unidos) desafiou, mais uma vez, os limites das diretrizes do RICD ao legalizar toda a cadeia de produção e distribuição da *Cannabis* para fins recreativos. Em 2013, resguardadas suas particularidades, o Uruguai tornou-se a primeira experiência nacional do mesmo feito.

Tais movimentações, especialmente a uruguaia, provocaram duras respostas da JIFE, que seguia desconsiderando e desclassificando resultados positivos obtidos em países que adotaram uma postura mais flexível com relação ao consumo da *Cannabis*, denunciando essas ações como claras violações dos três principais tratados que sustentam o RICD (Facchini, 2023). Essa postura mais dura da JIFE não impediu que a lista de países que apostam na iniciativa da legalização da *Cannabis* seguisse crescendo[10]. Com efeito, os debates para além da proibição continuaram abrindo espaço para novas possibilidades regulatórias e questões fundamentais, como justiça social em processos regulatórios, normatização da cadeia de valor global da *Cannabis* e impactos ambientais da produção da planta (Caulkins, 2014; Taylor, 2014; Lagalisse, 2018; Bewley-Taylor et al., 2020; Pereira, 2022; Polson, 2022; Reinarman, 2022; Juristas pela Legalização e Regulação da Cannabis, 2023). Nos termos de Acharya (2016), esse processo exemplifica como as *issue areas* se multiplicaram e se intersecionaram na governança internacional dos psicoativos.

A manifestação mais recente de pressão sobre o RICD tomou lugar no 68º encontro da CDN, em março de 2025. No encontro anterior, em 2024, já havia ocorrido uma mudança drástica no funcionamento do RICD: o recurso a votações para a aprovação de resoluções, ao invés da tradicional busca por consenso. Em 2025, essa postura foi exacerbada, e 10 resoluções passaram por votação no âmbito da CDN – entre elas, a disruptiva Resolução E/CN.7/2025/L.6/

10 Segundo a versão mais recente do relatório anual do UNODC (2024), sete países avançaram nesse sentido entre 2021 e 2024, com destaques para Malta (2021), Suíça (2021), África do Sul (2024) e Alemanha (2024).

Rev.1[11], liderada pela Colômbia e co-patrocinada por Bélgica, Brasil, Costa do Marfim, Holanda, Honduras, Noruega, Reino Unido e Uruguai. Após uma avaliação crítica dos efeitos causados pela abordagem vigente no RICD, a Resolução entregue à CDN propunha a criação de um painel multidisciplinar composto por 20 (posteriormente, 19) especialistas independentes (isto é, externos à Comissão e de Viena). Tais profissionais cumpririam as tarefas de revisar os três tratados sobre drogas da ONU e emitir recomendações com vistas a aprimorá-los.

Se o teor da Resolução gerava expectativas de resistência por parte de atores mais conservadores, o contexto político elevou tal expectativa, em parte devido à mudança drástica na posição dos Estados Unidos nos espaços de governança internacional, motivada por orientações políticas do segundo mandato de Donald Trump[12]. Diante da posição contrária do referido país e da impossibilidade de chegar a uma decisão consensual, a Resolução foi conduzida a uma votação, convocada pela própria delegação estadunidense[13].

Que a Resolução tenha sido votada já simboliza, por si só, um abalo nos ritos da CDN e no chamado "espírito de Viena". Mais do que isso, o documento foi acatado por 30 votos favoráveis, 18 abstenções e 3 votos contrários (Estados Unidos, Rússia e Argentina). O conteúdo da Resolução pode gerar abalos ainda maiores, já que expõe as fraturas existentes na avaliação que os Estados-membros fazem do RICD e indicam quais mudanças estão em curso na governança internacional de psicoativos. Também adquire destaque a força diplomática da Colômbia na articulação de uma Resolução tão emblemática, bem como o fortalecimento de alianças entre lideranças favoráveis a alterações com teor mais progressista na governança internacional de psicoativos.

A evolução desse processo de contestação do RICD e as tentativas de transformá-lo destacam a relevância da governança em rede na temática do controle de drogas. Nesse modelo, uma multiplicidade de atores interdependentes propuseram, negociaram e pressionaram pela adoção de novas normas e práticas distintas do proibicionismo, como a tentativa de dessecuritização do narcotráfico, o reconhecimento das associações de pacientes de *Cannabis* e a valorização das políticas de RD. Cumpriu papel fundamental nesse contexto a atuação de organizações e movimentos sociais latino-americanos que representam diferentes vozes e experiências locais, enriquecendo os debates internacionais. É inegável, no entanto, que a descentralização

11 Disponível em: https://docs.un.org/en/E/CN.7/2025/L.6/Rev.1. Acessado em 29 de abril de 2025.

12 Desde o primeiro dia do encontro, os Estados Unidos assumiram uma posição radical de barrar quaisquer tipos de avanço em agendas tidas como progressistas e de esquerda (como questões de gênero, desenvolvimento sustentável, LGBTIQAPN+), chegando a questionar, inclusive, a agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Para mais informações, ver: www.dejusticia.org/en/a-historic-vote-at-the-cnd-colombia-challenges-the-global-drug-control-system/. Acessado em 30 de abril de 2025.

13 A justificativa da delegação estadunidense para tal encaminhamento está disponível aqui: https://vienna.usmission.gov/explanations-of-votes-by-the-u-s-delegation-on-resolutions-at-the-68th commission-on-narcotic-drugs/. Acessado em 30 de abril de 2025.

inerente a essa forma de governança também gerou tensões e embates entre diversos atores, além de dificultar a implementação de mudanças estruturais efetivas no RICD.

DESAFIOS NA GOVERNANÇA INTERNACIONAL DE PSICOATIVOS

A governança internacional de psicoativos enfrenta crises de efetividade, legitimidade e fragmentação de visões. Ao mesmo tempo, demonstra resistência a revisões, refletida em sua estrutura decisória e nos posicionamentos oficiais de suas lideranças. Em uma leitura alinhada a essa percepção, Collins (2021, p. 3) propõe que o conceito de "complexos de regimes" pode ser mais adequado para estudar a governança internacional dos psicoativos. Segundo o autor, esses complexos são "uma série de instituições parcialmente sobrepostas e não hierárquicas que governam uma área específica de questões". Para Collins (2021, p. 3, tradução nossa):

> talvez possamos esperar encontrar o controle de drogas movendo-se ao longo do espectro de integração legal em direção a uma maior complexidade, descentralização e diversidade à medida que a mudança de regimes e a fragmentação legal fazem efeito. Contudo, permanece um capítulo aberto se esse processo em si oferece as sementes para uma eventual reintegração.

Embora alguns países busquem flexibilizar as disposições dos tratados sobre o controle de psicoativos, essas iniciativas acabam sendo barradas por outro grupo: os defensores do *status quo*, a exemplo de Rússia e China. Tais atores sustentam a narrativa de que não existe uma fragmentação em curso e que quaisquer sugestões de reforma dos tratados ameaçariam a estabilidade do RICD. No entanto, cabe ressaltar que aqueles que contestam o regime, não o fazem com a intenção de destruí-lo ou de desarticulá-lo por completo. Pelo contrário: as tentativas de reforma têm buscado promover uma mudança ontológica acerca do controle de psicoativos na dimensão internacional.

Dessa maneira, não apenas as normas do RICD estão em processo de redefinição e reorientação: o próprio modo de governança a partir do qual este regime se formou tem sido rearticulado. Como vimos, o modo de governança hierárquico é caracterizado por uma forte centralização e pela tomada de decisão *top-down*. Essa alta hierarquização não raro é considerada ilegítima, fazendo com que esse tipo de governança perca força ao longo do tempo (Barnett et al., 2021). No caso do RICD, as contestações observadas anteriormente deixam claro que sua estrutura rígida de tomada de decisão eventualmente deverá passar por processos de reformulação.

CC BY NC SA

A mudança em curso na governança internacional dos psicoativos (ou, ao menos, no RICD) ainda não aparenta ter avançado suficientemente a ponto de justificar sua classificação dentro dos outros tipos ideais apresentados por Barnett et al. (2021). Ainda assim, o interesse em desenvolver o mercado de psicoativos como a *Cannabis* e a rede de ativistas engajada com o tema podem fazer com que o modelo de governança atual venha a assumir um caráter híbrido. Nesse movimento, poderiam ser admitidos aspectos tanto do modo hierárquico (devido ao alto teor jurídico-legal característico do tema) quanto dos modos de governança em rede e de mercado, especialmente no que concerne à inclusão de novas perspectivas e à posição do mercado como elemento organizacional das dinâmicas futuras.

Para Collins (2021), em contraste com a busca por homogeneização que mobilizou as articulações em matéria de política de drogas no século XX, a contemporaneidade é marcada por movimentações que apontam para o que ele denomina "pluralismo de políticas". Segundo o autor, os processos endógenos – que oferecem visões plurais, descentralizadas e mais diversas sobre políticas de drogas – são capazes de abrir caminho e influenciar alterações e reformulações nos níveis nacional, regional e até mesmo internacional. Essas experiências representariam, portanto, "pontos de entrada chave para interações sistêmicas exógenas com outros regimes, estruturas legais e *issue areas*" (Collins, 2021, p. 6, tradução nossa).

Em linha com esse argumento, ainda que as forças conservadoras e defensoras do *status quo* não tenham sido superadas, a vontade política por mudança existe em diferentes níveis (local, nacional e internacional) e em diversos setores da sociedade civil. Com isso em mente, na sequência apresentamos uma sistematização i) das possibilidades de mudanças no regime; ii) dos principais obstáculos para tais modificações; e iii) dos desafios mais relevantes para o RICD (ver Tabelas 1, 2 e 3).

Tabela 1: Possibilidades de permanências e alterações no RICD

1. Denúncia e reingresso com ressalvas: o caso da Bolívia de Evo Morales	Aproveitar espaços para uma interpretação flexível dos tratados por meio da denúncia e reingresso com ressalvas, a exemplo da Bolívia de Evo Morales.
2. Justificativas de permanência: a flexibilidade dos Estados Unidos nos tratados internacionais	Mobilizar argumentos como aqueles apresentados pelos Estados Unidos para justificar sua (controversa) permanência nos tratados. Entre eles, destacam-se: uma interpretação flexível que entende os tratados como "documentos vivos"; o entendimento de que seria necessário "tolerar diferentes políticas nacionais"; e a necessidade de aceitar "em algum grau" as estratégias domésticas de combate às drogas.
3. Compromisso com as convenções e acomodação de abordagens divergentes: o exemplo do Canadá	Admitir o desalinhamento com o RICD, mas manter o compromisso com as convenções, buscando soluções para acomodar diferentes abordagens em relação à *Cannabis* no quadro internacional, como feito pelo governo canadense.

continua

4. Reclassificação de psicoativos e aceitação de usos não médicos da Cannabis	Reclassificar psicoativos e admitir usos não médicos de substâncias como a *Cannabis*.
5. Emendas às convenções para aderir às demandas insatisfeitas	Emendar as convenções para aderir às demandas daqueles que se encontram insatisfeitos com a situação atual.
6. Denúncia da incompatibilidade entre o RICD e os direitos humanos: o caso do Uruguai	Denunciar a incompatibilidade entre os métodos do RICD e o respeito integral aos direitos humanos, a exemplo da experiência do Uruguai.
7. Modificação inter se: solução jurídica para acomodar grupos com ideais comuns	Abrir espaço para a modificação *inter se*, em que um grupo de países que comungam dos mesmos ideais modificam a sua relação com os tratados para uma melhor adaptação do RICD ao contexto contemporâneo. Isso é previsto juridicamente nos tratados, desde que não estejam em desacordo com as suas obrigações enquanto signatários. Trata-se, portanto, de uma solução que não requer um consenso geral.
8. Proposta de revisão dos tratados a partir de um grupo de pesquisadores independentes	Criar um painel multidisciplinar composto por especialistas independentes, que cumpririam a tarefa de revisar os três tratados sobre drogas da ONU e emitir recomendações no sentido de aprimorá-los. Uma proposta desse tipo foi apresentada pela Colômbia no 68º encontro da CDN.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nas análises de Jelsma e Bewley-Taylor (2012); Bewley-Taylor e Jelsma (2016); Boister (2016); Jelsma et al. (2018); Collins (2021); e Hallam e Bewley-Taylor (2021).

Tabela 2: Entraves para modificações no RICD

1. Engessamento das normas e estrutura rígida de tomada de decisão	No que diz respeito ao engessamento das normas relativas à tomada de decisão, desde 2024, tem sido crescente a convocação para votações, em contraposição à tradicional decisão por consenso.
2. Hierarquia rígida dos órgãos no RICD	Os órgãos que compõem o RICD são ordenados sob uma estrutura altamente hierárquica.
3. Poder moderador ambíguo dos Estados Unidos: flexibilidade interna vs. intervenção externa	O "poder moderador" e o papel de árbitro exercido pelos Estados Unidos, que mesmo adotando uma posição mais flexível domesticamente, busca dificultar avanços nesse sentido em outros territórios.
4. Resistência do "eixo proibicionista": Rússia e China	A resistência do "eixo proibicionista", formada por países de máxima relevância na geopolítica contemporânea, como Rússia e China.
5. Aversão às reformas e discurso de preservação da estabilidade do RICD	Aversão às reformas, exposta nos discursos de dirigentes sobre manter a suposta estabilidade e integridade do RICD.

continua

6. Fragmentação dos grupos contestadores: o caso dos países latino-americanos	A fragmentação dentro de grupos políticos que se unem na contestação tem ocorrido, por exemplo, entre países latino-americanos, que contestam as normas do RICD, mas não concordam entre si quanto a novos caminhos.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nas análises de Jelsma e Bewley-Taylor (2012); Bewley-Taylor e Jelsma (2016); Boister (2016); Jelsma et al. (2018); Collins (2021); e Hallam e Bewley-Taylor (2021).

Tabela 3: Desafios para o RICD

1. Intersecção entre direitos humanos e a agenda 2030: overlapping e forum shifting no RICD	A interseção que tem sido criada entre temas de direitos humanos e os objetivos de desenvolvimento sustentável indica possíveis tentativas de *overlapping* e *forum shifting*, que apelem à argumentação de conciliação do RICD à Agenda 2030.
2. Legalização recreativa da Cannabis: desafios aos pilares de uso médico e científico	Experiências de legalização da *Cannabis* para usos recreativos têm desafiado frontalmente os pilares de restrição a usos médicos e científicos da planta presentes no RICD.
3. Emergência de uma cadeia global da Cannabis sem regulação internacional	O desenvolvimento a passos largos de uma cadeia de valor global da *Cannabis*, que cresce sem as regulações e normativas específicas do RICD.
4. Desigualdade no acesso a medicamentos para dor e o desafio da crise dos opioides	A falta de acesso igualitário e democrático a medicamentos para dor que afeta majoritariamente países de baixa e média renda, impossibilitando o tratamento adequado a uma série de doenças e distúrbios (OMS, 2023). Tal situação tem chamado atenção de especialistas que levantam uma discussão sobre como a produção ilegal de ópio poderia potencialmente servir como pontos de fornecimento para essas necessidades de escala global. Além disso, a chamada "crise dos opioides" tem se apresentado como um desafio de grande magnitude ao RICD.
5. Desafio das novas substâncias psicoativas (NPS): velocidade e volume fora de controle	A crescente oferta e demanda das chamadas novas substâncias psicoativas (NPS, sigla em inglês) constitui um sério desafio pela quantidade e rapidez com que estão surgindo. Esse aumento também impõe desafios à dificuldade do RICD em acompanhar esse processo e, de acordo com as suas diretrizes mais tradicionais, proibir expressamente todas elas. Como alertam especialistas, esse tema deve seguir em alta nos próximos anos dentro da CDN.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nas análises de Jelsma e Bewley-Taylor (2012); Bewley-Taylor e Jelsma (2016); Boister (2016); Jelsma et al. (2018); Collins (2021); e Hallam e Bewley-Taylor (2021).

O conteúdo das tabelas acima revela uma série de possibilidades de alteração do RICD, algumas das quais já foram implementadas. No entanto, as soluções mais viáveis do ponto de vista político tendem a envolver mudanças superficiais, sem grandes revisões normativas. Se é verdade que a exigência da unanimidade tem inibido a introdução de alterações de maior alcance, por outro lado, as propostas que não demandam um consenso geral têm maior probabilidade de serem implementadas.

Jelsma et al. (2018) descrevem com detalhes o processo de modificação *inter se,* destacando-o como um caminho viável para lidar com os desafios latentes impostos à estabilidade do RICD. Essa alternativa ganha relevância frente ao crescimento das cadeias globais de valor da *Cannabis*, que operam sem regulamentação ou normatização no âmbito do regime, exacerbando a exploração do Sul pelo Norte Global (Pereira, 2022; Grooten, 2023). Destinar um cuidado específico à normatização dessas cadeias globais e construir mecanismos para evitar o aumento de desigualdades e a continuidade de padrões de exploração de povos e territórios periféricos seriam possibilidades dentro desse modelo de modificação *inter se*.

Por fim, embora os desafios listados na Tabela 3 se refiram ao RICD de maneira geral, outras dificuldades emergem diante dos debates contemporâneos sobre uma revisão mais ampla das políticas de drogas, buscando um alinhamento com ideais de justiça social e uma perspectiva integral de direitos humanos. As discussões mais recentes sobre as políticas de regulação da *Cannabis* conferem materialidade a esses desafios, ao revelarem um jogo mais complexo de interesses econômicos e demandas sociais.

Tal complexidade faz-se presente a cada nova experiência de regulação, contribuindo para a ampliação dos debates sobre a temática. Como vimos, nas últimas décadas ganharam destaque discussões sobre: i) a economia, especialmente no que tange à cadeia de produção e à exploração e especulação do setor da *Cannabis*, fenômeno conhecido como "*green rush*"; ii) o acesso à saúde, que coloca em conflito os interesses de grandes indústrias farmacêuticas e aqueles de associações de pacientes e cultivadores autônomos; iii) o desenvolvimento sustentável em países subdesenvolvidos que enfrentam a exploração de grandes corporações em seus territórios, impactando negativamente pequenos produtores locais; e iv) a promoção da justiça social e a reparação dos danos históricos causados pela "guerra às drogas" (Caulkins, 2014; Taylor, 2014; Lagalisse, 2018; Bewley-Taylor et al., 2020; Pereira, 2022; Polson, 2022).

Esse processo de ampliação do escopo das políticas de drogas deve ser encarado como resultado de uma dinâmica multifacetada. Por um lado, reflete ações empreendidas por movimentos sociais com capacidade de influência e revitalização do debate (Reed, 2014; Garat, 2015; Brandão, 2017; Hoffmann, 2020; Barbosa, 2022). Por outro lado, esse processo é fruto de iniciativas promovidas por outros agentes sociais, que representam os interesses do mercado e fazem parte da dimensão corporativa (Lagalisse, 2018; Pereira, 2022). Trata-se, portanto, de um fenômeno marcado pelo confronto entre os objetivos e demandas de movimentos sociais e o

lobby de grandes corporações, que promovem o interesse de mercado no emergente e flexível mercado de *Cannabis*. Esses conflitos reabrem, ainda, o debate sobre o papel – e a extensão – do Estado na formulação e administração das políticas de drogas.

Assim, considerando o debate mais amplo sobre a nova arquitetura da governança internacional, especialmente as formulações de Acharya (2016), é necessário compreender se, como e com quais motivações esses novos atores têm buscado inserir-se na cesta de governança internacional dos psicoativos. Isto é, nesse momento de possíveis redefinições das políticas de drogas (seja no nível local, nacional ou internacional), é de suma importância lançar luz sobre a interação entre esse grupo de atores sociais na combinação, ou disputa, de interesses tão diversos a respeito de um mesmo tema.

De forma geral, é possível afirmar que o RICD se mantém resistente a reformas profundas. Contudo, o pluralismo de políticas e a emergência de novas abordagens, como a descriminalização e a regulamentação da *Cannabis*, indicam que o futuro da governança internacional dos psicoativos pode ser marcado pela coexistência de diferentes modelos e soluções. Para parte considerável dos especialistas, essa pluralidade é recebida com entusiasmo por oferecer mais oportunidades, ainda que venham acompanhadas de riscos (Collins, 2021). A partir dessa pluralidade, caminhos em direção a políticas de drogas renovadas, que possuem o potencial de rever processos históricos de preconceito, racismo e xenofobia, se tornam mais possíveis, o que se fortalece com a discussão sobre justiça social nos processos regulatórios. No entanto, como apontam autores como Lagalisse (2018), Bewley-Taylor et al. (2020) e Pereira (2022), é preciso considerar que o interesse corporativo no desenvolvimento deste mercado pelas engrenagens do modo de exploração capitalista compete com visões mais progressistas e se manifesta como peça-chave para compreender o presente e os futuros possíveis do RICD e da governança internacional de psicoativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios ao RICD e ao proibicionismo de forma geral têm enfrentado, nas últimas décadas, uma crescente contestação multidimensional, algo que tem se refletido e impactado a governança internacional de psicoativos. As muitas críticas direcionadas ao regime por sua ineficácia e seus impactos negativos, especialmente na América Latina, revelam uma crise de legitimidade. Como vimos, as mobilizações por mudança vão desde a defesa por direitos humanos e acesso à saúde até a importância da justiça social e reparação dos danos causados pela "guerra às drogas".

CC BY NC SA

Assim, a governança internacional dos psicoativos tem sido contemporaneamente marcada por questionamentos e por uma crescente fragmentação. Paradoxalmente, a despeito das contestações observadas nas últimas décadas, o RICD ainda se mantém relativamente sólido, tendo sofrido poucas alterações desde que entrou em vigor e dentro do qual a ONU ainda possui um papel primordial. Com efeito, embora sua eficácia e legitimidade tenham sido alvo de críticas, i) o RICD ainda possui uma alta adesão (em média, 187 membros por convenção que o compõe), algo raro no cenário da governança internacional; e ii) os movimentos de contestação buscam reformar as bases do RICD, e não as destruir.

Essa realidade não oferece clareza quanto aos rumos que esse regime pode tomar. Mesmo assim, quando visões alternativas àquelas que embasaram a formação do RICD passam a ganhar força, pode haver um embate político sobre como o regime deveria funcionar, tornando pertinente um retorno às reflexões primordiais dos estudos de governança. Como vimos, um movimento de redefinição dos modos de governança (hierárquico, em rede e de mercado) parece se desenhar no futuro da governança internacional de psicoativos. No interior de países, estados e municípios, alterações mais significativas sobre políticas de drogas já têm se consolidado, fazendo com que o modo hierárquico pareça estar cedendo espaço a formas de governança em rede e de mercado. Resta indagar se isso será refletido no nível internacional e como.

De acordo com a literatura sobre governança, é primordial acompanhar o comportamento das potências e como as disputas geopolíticas interferem, seja na direção de avançar ou conter, as disposições em reformar o RICD. Nessa linha, a redefinição na postura dos Estados Unidos sobre essa temática merece atenção em futuras pesquisas, já que um novo governo pode alterar completamente o posicionamento de um país, como no caso das reuniões da CDN em 2024 (sob a administração Biden) e em 2025 (sob Trump), e influenciar a tomada de decisões. Rússia e China também exigem atenção, pois, embora sejam mais constantes e previsíveis quanto à sua visão conservadora sobre as políticas de drogas, também podem alterar a sua forma de atuar no RICD, como ilustra a decisão da delegação russa em 2024 de desafiar o "espírito de Viena" e convocar uma votação a respeito da resolução estadunidense sobre RD.

Ainda, o cenário crescentemente polissêmico no debate sobre política de drogas no âmbito internacional não parece estar vinculado à inserção de atores necessariamente novos, interessados no debate sobre o tema. Na verdade, trata-se de uma dinâmica mais associada à fragmentação entre o posicionamento de atores que já se faziam presentes nos embates travados sobre psicoativos – por exemplo, os movimentos sociais, a indústria farmacêutica e os próprios Estados.

Diante desse quadro, embora a fragmentação deva ser vista como um sinal de crise do RICD, ela mesma sugere a existência de novos espaços para experimentações e inovações que desafiam o modelo tradicional de repressão e criminalização, possibilitando a incorporação

de novas perspectivas mais humanas e baseadas em direitos. Nada disso deve excluir do horizonte político e analítico a tensão entre interesses sociais e corporativos, especialmente no lucrativo mercado da *Cannabis*, que continuará sendo um desafio central para a redefinição dessa governança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, Amitav. Rethinking Demand, Purpose and Progress in Global Governance: an introduction. In: ACHARYA, Amitav (ed.). *Why Govern: rethinking demand and progress in global governance*. Cambridge: Cambridge University, 2016.

BARBOSA, Luciana. Usos Medicinais de Maconha no Brasil e no Chile: mobilização social e produção de conhecimento. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, v. 27, n. 2, pp. 1-16, 2022.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. Poder na política internacional. *International Organization*, v. 59, n. 1, pp. 39-75, 2005.

BARNETT, Michael; PEVEHOUSE, Jon; RAUSTIALA, Kal (eds.). *Global Governance in a World of Change*. Cambridge: Cambridge University, 2021.

BEWLEY-TAYLOR, Dave; BLICKMAN, Tom; JELSMA, Martin. *Auge y caída de la prohibición del Cannabis: la historia de Cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opiciones de reforma*. Global Drug Policy Observatory, Transnational Institute, Amsterdam/Swansea, mai. 2014.

BEWLEY-TAYLOR, David; JELSMA, Martin. *UNGASS 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o?* TNI e GDPO, Informe Sobre Políticas de Drogas, n. 45, ago. 2016.

BEWLEY-TAYLOR, Dave; JELSMA, Martin; KAY, Sylvia. Cannabis Regulation and Development: fair(er) trade options for emerging legal markets. In: BUXTON, Julia (org.). *Drug policies and development: conflict and coexistence*. Leiden: Brill, 2020.

BOISTER, Neil. Waltzing on the Vienna Consensus on Drug Control? Tensions in the International System for the Control of Drugs. *Leiden Journal of International Law*, v. 29, n. 2, pp. 389-409, 2016.

BOITEUX, Luciana et al. Direitos Humanos e convenções internacionais de drogas: em busca de uma razão humanitária das leis de drogas. In: DALLA VECCHIA, Marcelo (org.). *Drogas e direitos humanos: reflexões em tempos de guerra às drogas*. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2017.

BRANDÃO, Marcílio Dantas. *Dito, feito e percebido: controvérsias, performances e mudanças na arena da maconha*. Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco e École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2017.

CARNEIRO, Henrique. *Drogas: a história do proibicionismo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

CARVALHO, Virgínia M.; BRITO, Margarete S. de; GANDRA, Mário. Mães pela cannabis medicinal em um Brasil aterrorizado entre luzes e fantasmas. *Forum Sociológico*, n. 30, II série, pp. 57-66, 2017.

CAULKINS, J. Nonprofit Motive: How to avoid a likely and dangerous corporate takeover of the legal marijuana market. *Washington Monthly*, mar/abr/mai 2014.

COLLINS, John. Evaluating Trends and Stakeholders in the International Drug Control Regime Complex. *International Journal of Drug Policy*, v. 90, pp. 1-10, abr. 2021.

CRUZ, Giovani. A View from the South: the global creation of the war on drugs. *Contexto Internacional*, v. 39, n. 3, pp. 633-653, 2017.

FACCHINI, Allana. *Segurança canábica*: legalização e segurança pública no Uruguai (1974-2013). Dissertação de Mestrado, Programa de Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

FILEV, Renato. O uso terapêutico da maconha. In: SADDI, Luciana; ZEMEL, Maria de Lurdes de Souza (orgs.). *Maconha: os diversos aspectos, da história ao uso*. São Paulo: Blucher, 2021.

FORDHAM, Ann; BRIDGE, Jamie. 'Harm reduction' takes centre stage as UN drug policy breaks free from the shackles of consensus. *International Drug Policy Consortium – IDPC Blog*, 25 mar. 2024. Disponível em: https://idpc.net/blog/2024/03/harm-reduction-takes-centre-stage-as--un-drug-policy-breaks-free-from-the-shackles-of-consensus. Acessado em 17 de novembro de 2025.

GARAT, Guillermo. *El camino: cómo se reguló el Cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales*. Montevidéu: Junta Nacional de Drogas e Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

GARCÍA, Diego Sanjurjo. El cambio en las políticas de estupefacientes: el ejemplo de Uruguay. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, v. 27, n. 1, pp. 291-311, 2013.

GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY [GCDP]. *War on Drugs: report of the Global Commission on Drug Policy*. Global Commission on Drug Policy, jun. 2011.

GROOTEN, Tijmen. *Seeds of Inequality*. Amsterdam: Transnational Institute, 2023.

HAASE, Heather. *Cracks in the 'Vienna consensus' reach breaking point at drugs 'omnibus' resolution in New York*. International Drug Policy Consortium, 5 dez. 2018.

HALLAM, Christopher; BEWLEY-TAYLOR, Dave. The International Drug Control Regime: crisis and fragmentation. In: IDLER, Annette; GARZÓN, Juan Carlos (eds.). *Transforming the War on Drugs*. Oxford: Oxford University, 2021.

HAMEIRI, Shahar; JONES, Lee. Global governance as state transformation. *Political Studies*, v. 64, n. 4, pp. 793-810, 2016.

HOFFMANN, Jonas. The international dimension of drug policy reform in Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, n. 34, pp. 27-33, 2020.

INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM [IDPC]. *IDPC Briefing Paper - IDPC Proceedings Document on the 2009 CND and High Level Segment*. 1 abr. 2009.

INTERNATIONAL HARM REDUCTION ASSOCIATION [IHRA]. O que é a Redução de Danos? Uma posição oficial da Associação Internacional de Redução de Danos. In: *IHRA Briefing,* IHRA, Londres, 2010. Disponível em: www.hri.global/files/2010/06/01/Briefing_what_is_HR_Portuguese.pdf. Acessado em 13 de novembro de 2025.

JELSMA, Martin; BEWLEY-TAYLOR, David. Regime Change: re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs. *The International Journal on Drug Policy*, n. 23, pp. 72-81, 2012.

JELSMA, Martin; BOISTER, David; BEWLEY-TAYLOR, David; WALSH, John. *Balancing Treaty Stability and Change: inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation*. WOLA, TNI e GDPO, 2018.

JURISTAS PELA LEGALIZAÇÃO E REGULAÇÃO DA CANNABIS [JUSTA]. *Guia para a Transformação: Legalização e Regulação Responsável da Cannabis no Brasil*. JUSTA e Transform Drug Policy Foundation, 2023.

LAGALISSE, Erica. The Dangers of Health and Safety: marijuana legalization as frontier capitalism. *Journal of Ethnobiology*, v. 38, n. 4, pp. 473-488, 2018.

LÓPEZ-RESTREPO, Andrés. El control del cannabis: de las políticas nacionales al régimen global. *Desafíos*, v. 33, n. 1, pp. 255-283, 2021.

LYRA, Mariana. Plano Colômbia e Iniciativa Mérida: uma análise à luz da Segurança Humana. *Argumentum*, v. 6, n. 2, pp. 64-75, 2014.

MARTINEZ, Elias; LYRA, Mariana. O processo de dessecuritização do narcotráfico na Unasul. *Contexto Internacional*, v. 37, n. 2, pp. 661-691, 2015.

MCALLISTER, William. *Drug diplomacy in the twentieth century*. Londres: Routledge, 2002.

MELLO, Flávia de Campos. Governança Internacional no Século XXI. In: NASSER, Reginaldo M. (org.). *Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões*. São Paulo: UNESP, 2009.

MESQUITA, Fábio. Redução de danos. *Boletim do Instituto de Saúde - BIS*, v. 21, n. 2, pp. 10-17, 2020.

MOHAMMAD, Fida; FULKERSON, Gregory. The "War on Drugs": a failed paradigm. In: BRIENEN, Marten W.; ROSEN, Jonathan D. (eds.). *New approaches to drug policies: a time for change*. Palgrave Macmillan, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime [UNODC]. *Relatório Mundial sobre Drogas 2024*. Viena: UNODC, 2024. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html. Acessado em 17 de novembro de 2025.

O'HARE, Pat. Merseyside, the first harm reduction conferences, and the early history of harm reduction. *International Journal of Drug Policy*, v. 18, n. 2, pp. 141-144, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE [OMS]. *Deixados para trás na dor:* extensão e causas das variações globais no acesso à morfina para uso médico e ações para melhorar o acesso seguro. Genebra: OMS, 2023.

PEREIRA, Paulo. Corporate capture of the Latin American medical cannabis market. In: *TNI Drug Policy Briefing*, n. 53, out. 2022.

PEREIRA, Paulo. The end of prohibitionist hegemony over cannabis? An analysis of the 2020 CND vote and its meaning. *Carta Internacional*, v. 19, n. 1, pp. 1-22, 2024.

PEREIRA, Paulo; VILLELA, Priscila; PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICA DE DROGAS. *Guia para incidência internacional*. São Paulo: Disparo Comunicação e Educação, 2021.

POLSON, Michael. Legalization and Prohibition: breaks, continuities, and the shifting terms of racial-capitalist governance. In: CORVA, Dominic; MEISEL, Joshua S. (eds.). *The Routledge Handbook of Post-Prohibition Cannabis Research*. Nova York: Routledge, 2022.

REED, Andrew Müller. *"Não tenha vergonha, vem pra Marcha da Maconha": ação coletiva, política e identidade em um movimento social contemporâneo*. Tese de Doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2014.

REINARMAN, Craig. Notes on a Post-Prohibition Research Agenda. In: CORVA, Dominic; MEISEL, Joshua S. (eds.). *The Routledge Handbook of Post-Prohibition Cannabis Research*. Nova York: Routledge, 2022.

RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: PUC-SP, 2004.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e a militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, pp. 9-41, 2012.

RODRIGUES, Thiago; CARVALHO, Jonatas; POLICARPO, Federico. Brasil y el Drug Policy Framework (DPF): una propuesta teórica para el análisis de las políticas de drogas en las Américas (estudio de caso: 1951-1961). *Diálogos Latinoamericanos*, v. 30, p. 1-23, 2021.

RODRIGUES, Thiago; LABATE, Beatriz. México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto. *Colombia Internacional*, n. 100, pp. 39-65, 2019.

RODRIGUES, Thiago; PEREIRA, Paulo. De 'Erva do Diabo' a Panaceia? Biopolíticas da *Cannabis* no Brasil. *Cadernos de Campo*, v. 31, n. 1, pp. 1-22, 2022.

ROLLES, Steve. From Drug War to Policy Reform: implications of US drug strategy for Latin America. In: LABATE, Beatriz; CAVNAR, Clancy; RODRIGUES, Thiago (eds.). *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*. Springer International Publishing, 2016.

ROS, Vera da. Ativismo de redução de danos em políticas internacionais. *Boletim do Instituto de Saúde - BIS*, v. 21, n. 2, pp. 18-31, 2020.

ROSENAU, James. Governance, order, and change in world politics. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University, 1992.

TAYLOR, James Lance. Building Minority Community Power Through Legalization. In: TATE, K.; TAYLOR, J. L. et al (Ed.). *Something's in the air: race, crime, and the legalization of marijuana*. Nova York: Routledge, 2014.

THOUMI, Francisco Elías. La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Revista Nueva Sociedad*, n. 222, pp. 42-59, 2009.

WALSH, John; JELSMA, Martin. Regulating Drugs: resolving conflicts with the UN Drug Control Treaty System. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 1, n. 3, pp. 266-271, 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO]. WHO Expert Committee on Drug Dependence: forti-eth report. *WHO Technical Report Series, n. 1013*, Genebra, OMS, 2018. Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/9789241210225. Acessado em 13 de novembro de 2025.

DOI: 10.30612/mones.v14i28.19460

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Dilemas éticos e institucionais do uso da Inteligência Artificial no combate ao crime organizado na tríplice fronteira amazônica

Rachel Camilly Soares de Souza
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
E-mail: rachelcamillyss@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0004-1888-0218

Resumo: Quais são os desafios éticos, institucionais e operacionais para a implementação de Inteligência Artificial (IA) no combate ao crime organizado na Tríplice Fronteira Amazônica? Este artigo propõe uma análise crítica destes desafios no contexto da região que abrange Brasil, Colômbia e Peru, em atividades como a identificação de vítimas, desmonte de organizações criminosas e ampliação da capacidade de resposta estatal. Caracterizada por vulnerabilidades socioeconômicas, baixa presença estatal e atuação de redes criminosas transnacionais, essa área representa um desafio significativo à segurança pública e à proteção dos direitos humanos. Adotando uma abordagem interdisciplinar que articula os campos da tecnologia, das relações internacionais, da segurança e dos direitos fundamentais, o estudo identifica os principais desafios e potencialidades locais no que diz respeito a processos de implementação de IA na região. A pesquisa baseia-se em revisão sistemática de literatura, análise documental e dados secundários para mapear as oportunidades e os riscos desse processo emergente. Conclui-se

que a implementação de IA na Tríplice Fronteira requer governança ética, capacitação técnica e marcos regulatórios robustos que assegurem a proteção de populações vulneráveis e a cooperação interestatal.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; fronteira amazônica; crime organizado.

Ethical and institutional dilemmas of using Artificial Intelligence to combat organized crime in the amazon tri-border area

Abstract: What are the ethical, institutional, and operational challenges for the implementation of AI in combating organized crime in the Amazonian Tri-Border Area? This article proposes a critical analysis of these challenges in the context of the region encompassing Brazil, Colombia, and Peru, in activities such as victim identification, dismantling of criminal organizations, and strengthening state response capacity. Characterized by socioeconomic vulnerabilities, low state presence, and the activity of transnational criminal networks, this area represents a significant challenge to public security and the protection of human rights. Adopting an interdisciplinary approach that connects the fields of technology, international relations, security, and fundamental rights, the study identifies the main challenges and local potentialities concerning AI implementation processes in the region. The research is based on a systematic literature review, documentary analysis, and secondary data to map the opportunities and risks of this emerging process. It concludes that the implementation of AI in the Tri-Border Area requires ethical governance, technical capacity building, and robust regulatory frameworks to ensure the protection of vulnerable populations and interstate cooperation.

Keywords: Artificial Intelligence; amazonian border; human trafficking.

Dilemas éticos e institucionales del uso de la Inteligencia Artificial en la lucha contra el crimen organizado en la triple frontera amazónica

Resumen: ¿Cuáles son los desafíos éticos, institucionales y operativos para la implementación de la IA en la lucha contra la trata de personas en la Triple Frontera Amazónica? Este artículo propone un análisis crítico de estos desafion en el contexto de la región que abarca Brasil, Colombia y Perú, en actividades como la identificación de víctimas, el desmantelamiento de organizaciones criminales y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta estatal. Caracterizada por vulnerabilidades socioeconómicas, baja presencia estatal y la actuación de redes criminales transnacionales, esta área representa un desafío significativo para la seguridad pública y la protección de los derechos humanos. Adoptando un enfoque interdisciplinario que articula los campos de la tecnología, las relaciones internacionales, la seguridad y los derechos fundamentales, el estudio identifica los principales desafíos y potencialidades locales en relación con los procesos de implementación de IA en la región. La investigación se basa en una revisión

sistemática de la literatura, análisis documental y datos secundarios para mapear las oportunidades y riesgos de este proceso emergente. Se concluye que la implementación de la IA en la Triple Frontera requiere gobernanza ética, capacitación técnica y marcos regulatorios sólidos que garanticen la protección de las poblaciones vulnerables y la cooperación interestatal.

Palabras clave: Inteligencia Artificial; frontera amazónica; trata de personas.

Recebido em: 12/01/2025
Aceito em: 13/10/2025

INTRODUÇÃO

A Tríplice Fronteira Amazônica, que conecta Brasil, Colômbia e Peru, é uma região estratégica para atividades ilícitas transnacionais, especialmente o tráfico de drogas, armas e pessoas (Niño, 2013). Com vasta floresta, baixa densidade demográfica e limitada presença estatal, essa área vulnerável exige respostas transnacionais e inovadoras no combate ao crime, com destaque para o tráfico de pessoas, uma das mais graves violações de direitos humanos contemporâneas (Niño, 2012; Silva, 2021).

No Brasil, o enfrentamento ao crime organizado tem sido pautado por um avanço normativo e institucional nas últimas décadas, mas ainda enfrenta lacunas, especialmente em regiões de fronteira como a Amazônia (Olivar, 2015). As características dessa área, como a dificuldade de acesso, a ausência de infraestrutura tecnológica e as limitações operacionais das forças armadas, agravam a vulnerabilidade de populações locais e migrantes, possibilitando que as redes criminosas explorem essas condições para ampliar sua atuação (Steiman, 2002). Nesse contexto, o uso de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial (IA) e demais soluções algorítmicas e de inovação tecnológica, poderia emergir como uma alternativa estratégica para lidar com esse quadro, oferecendo ferramentas que, potencialmente, poderiam otimizar a vigilância, fortalecer a análise de dados e aprimorar a resposta estatal às ameaças transfronteiriças.

A inteligência artificial, aplicada ao contexto da segurança pública, tem se destacado por sua capacidade de lidar com grandes volumes de dados em tempo real, identificar padrões ocultos em redes criminosas e antecipar movimentos com base em algoritmos preditivos (Nagata, 2024). Na região da Tríplice Fronteira Amazônica, essas características tornam a IA particularmente promissora, permitindo monitorar extensas áreas de floresta, cruzar informações provenientes de diversas fontes como câmeras, satélites e sistemas biométricos. No entanto, o uso da IA também levanta questões éticas e operacionais, como o risco de discriminação algorítmica, a preservação da privacidade individual e a necessidade de interoperabilidade entre sistemas nacionais com capacidades tecnológicas e jurídicas distintas (Fama, 2024).

Este estudo propõe uma análise crítica dos dilemas éticos e institucionais associados ao possível emprego da inteligência artificial na Tríplice Fronteira Amazônica como ferramenta para o combate ao crime organizado. Adotando uma abordagem interdisciplinar que integra os campos da tecnologia, relações internacionais, direitos humanos e segurança pública, o artigo identifica os principais desafios e potencialidades locais relacionados a processos de implementação de IA para superar as limitações atuais na identificação de vítimas e desmonte de redes criminosas. Além disso, discute os condicionantes socioeconômicos, ambientais e políticos da região que influenciam a viabilidade dessa implementação tecnológica. Assim, o

CC BY NC SA

estudo contribui para o debate sobre o papel das tecnologias emergentes na segurança e governança de regiões fronteiriças complexas, oferecendo uma reflexão crítica sobre os limites e as potencialidades de processos emergentes de implementação de IA na Amazônia.

O crime organizado é um fenômeno crítico que demanda estudo urgente por sua complexidade transnacional, violação sistemática de direitos humanos e conexão com outras redes criminosas. Na Tríplice Fronteira Amazônica, sua gravidade é amplificada pela vulnerabilidade socioeconômica das populações locais, pela fragilidade institucional e pela vasta geografia de difícil monitoramento. Compreender essa dinâmica é essencial para desenvolver políticas públicas eficazes que combinem inovação tecnológica, como o uso ético de IA, com cooperação internacional, garantindo não apenas o combate ao crime, mas também a proteção das comunidades marginalizadas que são suas principais vítimas.

Do ponto de vista metodológico, este estudo adota uma abordagem qualitativa, estruturada de forma interdisciplinar (Gil, 2008). A pesquisa baseia-se em revisão sistemática da literatura em bases acadêmicas reconhecidas (Scopus, Web of Science, SciELO, Google Acadêmico e BIBLIEx), análise documental de políticas públicas e marcos legais do Brasil, Colômbia e Peru, além de relatórios de organizações internacionais como o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Instituto Igarapé e o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. Para fundamentar a discussão sobre IA em contextos de segurança, o trabalho ancora-se em contribuições críticas de autores como Peron (2021), Suchman (2023), Aradau e Bunz (2022) e Horowitz (2018), que problematizam as implicações sociais, éticas e geopolíticas dessas tecnologias. Essa abordagem garante que os aspectos técnicos sejam analisados à luz de suas implicações institucionais e humanitárias, promovendo uma visão holística indispensável para compreender processos emergentes de implementação tecnológica em contextos de alta vulnerabilidade.

Essa abordagem garantiu que os aspectos técnicos da IA fossem analisados à luz de suas implicações sociais, éticas e institucionais, promovendo uma visão holística indispensável para compreender a complexidade do tema. Não obstante o estudo tenha sido conduzido com rigor científico, algumas limitações metodológicas foram reconhecidas. A indisponibilidade de dados atualizados e a subnotificação de crimes na região amazônica representam desafios significativos para a obtenção de informações específicas. Ademais, a especificidade do contexto da Tríplice Fronteira, com suas particularidades culturais, políticas e econômicas, limita a generalização dos achados para outras áreas de fronteira.

CC BY NC SA

GEOPOLÍTICA E CRIMINALIDADE TRANSNACIONAL NA TRÍPLICE FRONTEIRA ENTRE BRASIL, COLÔMBIA E PERU

A Tríplice Fronteira Amazônica, formada pela confluência das cidades de Tabatinga (Brasil), Letícia (Colômbia) e Santa Rosa (Peru), constitui um território de interesse geoestratégico, marcado por vulnerabilidades socioeconômicas estruturais e por uma configuração geopolítica periférica, elementos que, articulados à consolidação de redes criminosas transnacionais, criam condições objetivas para a proliferação do tráfico de pessoas e outras atividades ilícitas de fronteira (Faria, 2019).

Figura 1: Espaço da Tríplice Fronteira Amazônica



Fonte: www.google/imagens.com/tríplicefronteira

Localizada em meio à densa floresta amazônica, a região possui uma geografia caracterizada por vastas áreas de difícil acesso, rios navegáveis que conectam Estados e comunidades, e fronteiras altamente permeáveis que, embora representem oportunidade para integração, também facilitam fluxos ilícitos transnacionais (Oliveira, 2022). Do ponto de vista demográfico, a Tríplice Fronteira abriga comunidades heterogêneas, incluindo povos indígenas, ribeirinhos e migrantes, que convivem em um contexto de marginalização social e acesso limitado a serviços básicos, como educação, saúde e segurança pública (Balieiro; Nascimento, 2015). Tabatinga, o

principal núcleo urbano brasileiro na região, reflete essa desigualdade, enfrentando problemas estruturais graves, como saneamento básico precário e alta dependência econômica de atividades informais (IBGE, 2023).

Em Letícia e Santa Rosa, a situação é ainda mais desafiadora, com uma economia local amplamente sustentada pelo turismo sazonal e pelo comércio informal, o que agrava a exposição das populações locais às dinâmicas do crime transnacional, especialmente o tráfico de pessoas (Balieiro; Nascimento, 2015). Essa particularidade faz com que a região seja simultaneamente um ponto de convergência cultural e uma zona crítica para a atuação de redes criminosas organizadas (Barboza Lacerda, 2023).

Além dos desafios logísticos e geográficos, a região é impactada por fatores estruturais, como pobreza, desigualdade social e exclusão de comunidades tradicionais (Lacerda, 2019). A falta de alternativas econômicas legítimas e a precariedade das políticas de desenvolvimento sustentável incentivam movimentos migratórios vulneráveis que, por sua vez, alimentam as redes de tráfico humano (Santos, 2015). Para as populações indígenas, os efeitos são ainda mais graves, pois muitas vezes perdem suas terras e modos de subsistência devido a pressões externas, tornando-se alvos fáceis para exploração (Alves, 2017).

O tráfico de pessoas na América do Sul apresenta tanto dinâmicas internas quanto transnacionais, embora haja uma predominância do fluxo regional. Segundo a UNODC (2024), as vítimas originárias de países como Brasil, Colômbia e Peru são, majoritariamente, exploradas dentro de seus próprios territórios ou em nações vizinhas. Essa característica de proximidade geográfica revela rotas de tráfico consolidadas entre fronteiras amazônicas, especialmente nas regiões da Tríplice Fronteira e áreas de difícil acesso.

No que se refere ao perfil das vítimas, mulheres e meninas representam a maioria dos casos detectados nos três países, sobretudo em contextos de exploração sexual. O relatório indica que, globalmente, 61% das vítimas são do sexo feminino, padrão também observado na América do Sul. O número de crianças vítimas de tráfico tem crescido de forma alarmante: entre 2019 e 2022, o percentual de meninas traficadas aumentou em 38% e o de meninos, em 31%. Enquanto mulheres adultas e adolescentes são frequentemente aliciadas para fins de exploração sexual, meninos estão mais associados ao trabalho forçado (UNODC, 2024).

De acordo com Gessi *et al*. (2021), a ausência do Estado é um dos principais catalisadores da vulnerabilidade regional. Apesar dos esforços das forças armadas, a extensão territorial e as condições logísticas limitadas dificultam a fiscalização eficaz, criando um ambiente onde organizações criminosas transnacionais podem operar com relativa liberdade (Couto, 2020). O tráfico de pessoas na região, frequentemente vinculado a outras atividades ilícitas, como o narcotráfico e o contrabando, utiliza rotas fluviais e terrestres que atravessam a floresta e se conectam a mercados ilícitos no interior e fora da América do Sul (Balieiro; Nascimento, 2015).

As vítimas, em sua maioria mulheres, crianças e indígenas, são traficadas tanto para exploração sexual quanto para trabalho forçado, em ciclos que se repetem devido à ausência de políticas públicas efetivas e ações integradas entre os Estados fronteiriços (Oliveira, 2009).

A Tríplice Fronteira Amazônica é caracterizada por uma rede de atividades ilícitas interligadas, como o tráfico de drogas, a mineração ilegal e o contrabando. Essas práticas ilícitas não operam de forma isolada; ao contrário, compartilham rotas, recursos e estruturas logísticas, criando um ambiente propício para o tráfico (Funari, 2024). Ademais, a presença limitada do Estado na região facilita a atuação dessas organizações, que exploram as vulnerabilidades socioeconômicas locais para recrutar e explorar indivíduos em situações de vulnerabilidade (Paiva, 2018).

Desde o início do século XXI, a mineração ilegal de ouro tornou-se uma das principais fontes de renda para o crime organizado na América Latina, superando inclusive o narcotráfico em termos de lucratividade em países como Colômbia, Peru e Brasil. A mineração, por ser menos arriscada do ponto de vista jurídico e mais facilmente integrada ao mercado formal, passou a representar uma alternativa estratégica para o financiamento de redes ilícitas, muitas vezes associadas ao tráfico de pessoas, trabalho escravo e exploração sexual nas regiões mineradoras (Global Initiative, 2016). A ausência de fiscalização efetiva e a conivência de atores locais contribuem para a perpetuação dessas práticas. A interligação entre essas atividades ilícitas cria um ciclo vicioso de violência e exploração, onde o tráfico de pessoas é tanto uma consequência quanto um facilitador das demais práticas criminosas (Silva, 2021; Funari, 2024).

No plano geopolítico, a Tríplice Fronteira destaca a falta de integração entre as estruturas de governança dos países envolvidos. A falta de integração nos sistemas de inteligência e segurança dificulta a identificação de redes criminosas e a proteção das vítimas (Lima; Oliveira; Silva, 2019). Esses fatores tornam a Tríplice Fronteira Amazônica um espaço de desafios excepcionais e, ao mesmo tempo, de oportunidades significativas para inovação tecnológica e fortalecimento da governança transfronteiriça (Lima; Oliveira; Silva, 2019).

O PAPEL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

Segundo Horowitz (2018), a IA constitui uma tecnologia habilitadora com grande potencial transformador nas relações internacionais, sobretudo por sua capacidade de reconfigurar o equilíbrio de poder entre Estados. Embora impulsionada principalmente pelo setor privado e acadêmico, a adoção militar da IA pode conferir vantagens estratégicas significativas àqueles

que conseguirem integrá-la de forma eficaz às suas estruturas institucionais. No entanto, esse processo não depende exclusivamente da inovação tecnológica em si, mas também da habilidade organizacional e da superação de entraves burocráticos por parte dos Estados, em um contexto marcado pela crescente competição entre potências como Estados Unidos e China.

Apesar da centralidade atribuída ao poder estatal e à superioridade estratégica, Aradau e Bunz (2022) desafiam a tendência dominante de despolitizar o debate sobre a IA. Elas argumentam que os discursos que enfocam riscos técnicos ou cenários distópicos frequentemente ocultam as desigualdades estruturais e os regimes de exploração que sustentam a tecnologia. A IA, nesse sentido, não apenas reproduz hierarquias sociais existentes por meio de algoritmos enviesados e práticas de vigilância, mas também depende de um sistema global de trabalho precarizado, ancorado no Sul Global. As autoras propõem que qualquer crítica significativa à IA deve se articular com alternativas políticas e sociais, superando a mera correção técnica e mirando em transformações estruturais.

A crítica de Lucy Suchman (2023) aprofunda esse olhar ao questionar a própria ontologia da IA. A autora problematiza a "coisificação" da inteligência artificial, ou seja, a tendência de tratá-la como uma entidade autônoma e universal. Tal abordagem, segundo ela, obscurece os contextos históricos, as relações de poder e os processos materiais que a constituem. Ao evidenciar as múltiplas dimensões da IA, enquanto subcampo científico, conjunto de técnicas e significante retórico, Suchman alerta para os riscos de reforçar a naturalização da tecnologia mesmo em discursos críticos, caso estes não se atentem para sua base sociopolítica. Em sua visão, é essencial deslocar o foco da IA como solução ou ameaça abstrata, para uma análise comprometida com a responsabilização material e política de seus efeitos.

Nesse sentido, a análise de Peron (2021) converge com as críticas de Suchman, Aradau e Bunz, ao demonstrar como a IA, especialmente em contextos securitários, não é neutra, mas expressão de racionalidades autoritárias que instrumentalizam a tecnologia para fins de vigilância e repressão. A militarização da IA, exemplificada pelo uso de drones autônomos e sistemas de policiamento preditivo, está inserida em uma lógica de "violência permanente" que redefine o paradigma da guerra e transforma o controle social em prática contínua. Essa governança algorítmica, operando com baixa supervisão humana e forte capacidade preditiva, ameaça não apenas os direitos civis, mas também os fundamentos democráticos do Estado de Direito.

Complementando esse debate, Baele *et al.* (2024) organizam um esforço coletivo para mapear criticamente o campo emergente da interseção entre inteligência artificial e Relações Internacionais, recusando as abordagens reducionistas que tratam a IA como simples incremento tecnológico. Os autores partem de uma concepção sociotécnica da IA, compreendendo-a como fenômeno histórico, institucional e discursivo, atravessado por assimetrias de poder e disputas normativas.

Para Baele *et al*. (2024) o desenvolvimento da IA, fortemente concentrado nos polos euro-americanos e asiáticos, exclui o Sul Global não apenas dos benefícios econômicos, mas também das instâncias regulatórias multilaterais, reforçando padrões coloniais de marginalização epistemológica e dependência técnica. Coerente com as críticas de Aradau, Bunz (2022) e Suchman (2023), o trabalho de Baele *et al*. (2024) sustenta que a IA não pode ser compreendida como entidade autônoma ou neutra, mas como tecnologia encarnada em regimes de vigilância, extração de dados e controle, que operam a partir de racionalidades neoliberais, lógicas securitárias e assimetrias geopolíticas.

Dessa forma, o debate sobre IA no cenário internacional exige uma abordagem que articule geopolítica, crítica sociotécnica e análise ética. É preciso superar visões deterministas e tecnocráticas que reduzem a IA a uma ferramenta de poder ou a um risco técnico, reconhecendo-a como tecnologia profundamente inscrita em estruturas de dominação e resistência. A disputa pela liderança em IA entre grandes potências, como destacada por Horowitz, não pode ser dissociada das formas pelas quais essa tecnologia legitima novas modalidades de controle, exploração e exclusão, como alertam Aradau, Bunz (2022), Suchman (2023) e Peron (2021). Assim, pensar a IA no século XXI é, necessariamente, pensar os contornos de um novo regime de poder, no qual a técnica, o político e o ético se entrelaçam de maneira inseparável.

Tecnologias como reconhecimento facial, análise preditiva e monitoramento por satélites e drones equipados com IA têm mostrado resultados promissores em países como o Reino Unido, onde essas ferramentas estão sendo empregadas no combate ao tráfico de pessoas. Por exemplo, o Santander UK, em parceria com a empresa de IA ThetaRay, utiliza tecnologias de monitoramento de transações para detectar padrões financeiros atípicos, resultando na identificação de esquemas de tráfico humano (Donovan, 2025). Além disso, a organização *Stop the Traffik*, em colaboração com a IBM, desenvolveu o *Traffik Analysis Hub*, uma plataforma que utiliza IA para analisar dados e identificar pontos críticos de exploração, ajudando na prevenção do tráfico (Stop The Traffik, 2025). Elas permitem uma abordagem mais proativa e integrada, com foco na prevenção e combate ao tráfico humano (Nagata, 2024).

O uso de tecnologias de reconhecimento facial na fronteira entre os Estados Unidos e o México tem sido implementado com o objetivo de monitorar e controlar a imigração (Levin, 2018). Em 2018, o governo dos EUA iniciou um programa piloto chamado *Vehicle Face System*, que utiliza câmeras para capturar imagens faciais de ocupantes de veículos em movimento na fronteira com o México (Levin, 2018). O objetivo era testar a capacidade dessas câmeras de registrar imagens de qualidade para cada ocupante do veículo e verificar a precisão da correspondência biométrica com dados pré-existentes, como passaportes e vistos (Brandom, 2018).

Em 2024, surgiram discussões sobre o uso de reconhecimento facial para acompanhar a identidade de crianças migrantes à medida que crescem. O Departamento de Segurança Interna dos EUA (*Department of Homeland Security,* HS) considerou essa medida para garantir

a identificação contínua dessas crianças, mesmo com as mudanças faciais decorrentes do crescimento (Guo, 2024). Todavia, essa proposta levantou preocupações significativas relacionadas à privacidade, consentimento e eficácia da tecnologia, especialmente considerando as rápidas mudanças faciais em crianças e adolescentes (Guo, 2024).

Utilizando grandes volumes de dados de fontes como registros de migração, movimentações financeiras e até interações nas redes sociais, algoritmos de IA podem detectar atividades suspeitas antes que se concretizem (Tyler, 2022). A agência federal responsável pela fiscalização aduaneira e controle de fronteiras dos Estados Unidos (*U.S. Customs and Border Protection*, CBP) implementou o programa de Chegada Simplificada (*Simplified Arrival)*, que utiliza tecnologia de reconhecimento facial para automatizar a verificação de documentos durante a entrada de viajantes nos Estados Unidos (EUA, 2022). Esse sistema permite identificar discrepâncias entre a identidade apresentada pelo viajante e os registros oficiais, ajudando a detectar documentos falsificados ou casos em que indivíduos estão viajando sob identidades fraudulentas. Essa tecnologia também facilita a identificação de vítimas de tráfico que podem ser forçadas a viajar sem documentação adequada (EUA, 2025).

O uso de drones para monitorar atividades ilegais em áreas de difícil acesso tem sido uma das principais estratégias utilizadas por diversas agências de segurança em regiões de fronteira (Burt; Frew, 2020). A Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA) utiliza drones, também conhecidos como Sistemas de Aeronaves Não Tripuladas (UAS), principalmente para monitoramento ambiental, como a avaliação da qualidade do ar e a detecção de poluição (EPA, 2024). Embora a EPA não utilize drones especificamente para monitorar atividades ilegais como tráfico de drogas e pessoas em áreas florestais, outras agências e organizações empregam drones para detectar atividades ilegais em áreas florestais.

Para Villa-Nicholas (2023), a fronteira deixou de ser apenas uma linha geográfica para tornar-se um sistema distribuído de vigilância, alimentado pela coleta massiva de dados de imigrantes e cidadãos, operando tanto dentro quanto fora dos limites territoriais convencionais dos EUA. Ademais, empresas como *Palantir, Amazon Web Services* não apenas fornecem infraestrutura digital para o Departamento de Segurança Interna (DHS), mas moldam as próprias práticas de controle migratório com soluções orientadas por dados.

Assim sendo, essa indústria de vigilância reforça e reconfigura hierarquias raciais. A categorização de imigrantes como "dados de risco" não é neutra: ela emerge de um histórico de exclusão racial e xenofobia, enraizado nas políticas migratórias dos EUA. Assim, os algoritmos e os sistemas de gestão de dados tornam-se ferramentas de racialização automatizada, naturalizando desigualdades sob a aparência de objetividade tecnológica. A vigilância migratória, longe de ser uma função puramente estatal, é o resultado de uma simbiose entre segurança pública e acumulação privada, onde a vida de imigrantes torna-se matéria-prima para a indústria de dados (Villa-Nicholas, 2023).

No Brasil, por exemplo, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) utiliza drones para monitorar florestas nacionais na Amazônia, visando identificar desmatamentos ilegais, garimpos e outras atividades ilícitas (Almeida, 2023). Além disso, a inteligência artificial tem sido integrada a drones para aprimorar o monitoramento florestal, permitindo a identificação de espécies e a detecção de atividades ilegais de forma mais eficiente (Rodrigues, 2023).

Ainda que as especificidades geográficas, institucionais e sociais da região amazônica imponham desafios significativos, a inteligência artificial apresenta um potencial que merece ser investigado com cautela, como ferramenta complementar no enfrentamento ao crime organizado nesse contexto fronteiriço. A experiência internacional em países e regiões como os Estados Unidos, a União Europeia e a África Ocidental demonstra que o uso de IA pode ser decisivo na identificação de traficantes, na proteção de vítimas e na otimização das operações de segurança. Para garantir o sucesso dessa tecnologia, será necessário que a cooperação entre o Brasil, a Colômbia e o Peru seja fortalecida, garantindo não apenas a integração das tecnologias, mas também o respeito aos direitos dos cidadãos.

DESAFIOS OPERACIONAIS E TECNOLÓGICOS NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO NA TRÍPLICE FRONTEIRA AMAZÔNICA

A infraestrutura de tecnologia da informação na Tríplice Fronteira é um dos principais desafios para a implementação de sistemas baseados em IA (International Crisis Group, 2024). As áreas remotas da Amazônia, especialmente em locais como a região de fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru, carecem de infraestrutura de conectividade e energia elétrica estável (Fundação Amazônia Sustentável, 2021). Sistemas de IA exigem grandes volumes de dados, processamento em tempo real e a capacidade de se conectar a redes de dados distribuídas (Silva Neto; Bonacelli; Pacheco, 2020), o que não é viável em muitas dessas regiões devido à escassez de recursos e à falta de conexão de banda larga adequada.

Iniciativas como a expansão de redes 4G e 5G na Amazônia, bem como o uso de tecnologias de comunicação via satélite podem oferecer soluções para superar essas limitações. Por exemplo, o Programa Norte Conectado que tem como objetivo expandir a infraestrutura de comunicações na Região Amazônica por meio da instalação de cabos de fibra óptica (Brasil, 2023). Essa expansão busca atender às necessidades de políticas públicas nas áreas de telecomunicações, educação, pesquisa, saúde, defesa e judiciário, além de outras iniciativas governamentais que possam ser integradas ao Programa. A resolução visa também aumentar

CC BY NC SA

o acesso à internet na região, permitindo a integração com os países vizinhos que fazem parte da Pan-Amazônia (Brasil, 2023).

De acordo com Fabar (2024), outro desafio relevante é a interoperabilidade entre os sistemas de segurança utilizados pelos países da Tríplice Fronteira. O Brasil, a Colômbia e o Peru possuem diferentes plataformas e sistemas de segurança, que variam em termos de sofisticação tecnológica e capacidade de integração. A falta de uma plataforma integrada e interoperável entre os países da Tríplice Fronteira é um obstáculo significativo, uma vez que as redes de crime organizado operam de maneira transnacional, cruzando fronteiras e explorando as lacunas de comunicação entre as autoridades.

A integração de sistemas de IA requer não apenas a padronização dos protocolos de comunicação, mas também a criação de uma rede de confiança entre os governos e as agências de segurança de cada país (Fabar, 2024). Um exemplo de iniciativa de integração entre sistemas ocorre na União Europeia, onde os países membros utilizam a plataforma Europol para compartilhar informações sobre crimes transnacionais e coordenar ações conjuntas (Europol, 2024). A implementação de uma plataforma similar na Tríplice Fronteira poderia facilitar a colaboração entre Brasil, Colômbia e Peru, melhorando a resposta ao crime organizado.

Para mais, a falta de capacitação especializada pode dificultar a operação e manutenção dos sistemas tecnológicos, comprometendo sua produtividade. Programas de formação técnica em IA, tanto para as forças de segurança quanto para as populações locais, são fundamentais para garantir que a tecnologia não se torne um recurso subutilizado ou, pior, mal implementado (EBIA, 2021). A infraestrutura limitada, a falta de interoperabilidade entre os sistemas de segurança e a dependência de tecnologias externas são questões que precisam ser enfrentadas para possibilitar maior eficácia no emprego da IA na região.

DILEMAS ÉTICOS E JURÍDICOS NO USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O uso de sistemas de IA na Tríplice Fronteira envolveria a coleta, o processamento e o armazenamento de grandes volumes de dados sensíveis, como informações biométricas, históricos de migração e padrões de comportamento captados por câmeras, drones e sensores. Experiências semelhantes podem ser observadas na União Europeia, com o sistema Eurosur e o uso de vigilância por satélites e drones em regiões de fronteira (Fialho, 2021). Essa vigilância, embora útil para identificar padrões criminosos e prevenir crimes, pode comprometer o direito à privacidade, especialmente quando não há regulamentações claras ou medidas robustas de proteção de dados (Canova, 2022).

Um exemplo vem da implementação de sistemas de vigilância em larga escala na China, onde tecnologias de reconhecimento facial têm sido amplamente utilizadas para monitorar populações em áreas de fronteira. Apesar de sua eficiência operacional, esses sistemas têm sido amplamente criticados por violações de privacidade e pelo uso indevido de dados para fins de controle social (Batista, 2019). Na Tríplice Fronteira, o risco de uso inadequado ou vazamento de dados torna-se ainda mais preocupante diante da ausência de um marco regulatório conjunto entre Brasil, Colômbia e Peru.

A inexistência de uma legislação unificada para regulamentar a coleta, o compartilhamento e o tratamento de dados sensíveis gerados por tecnologias de IA fragiliza os mecanismos de proteção à privacidade e à segurança informacional na região. Essa lacuna normativa se soma a deficiências estruturais e institucionais já identificadas, criando um cenário propício a abusos, à opacidade nas operações e à dificuldade de responsabilização estatal. Outro dilema ético significativo é a possibilidade de discriminação algorítmica, que ocorre quando os sistemas de IA reproduzem ou amplificam preconceitos existentes na sociedade (Viana; Macedo, 2024).

Na Tríplice Fronteira, onde populações vulneráveis, como indígenas, ribeirinhos e migrantes, convivem em condições de desigualdade social, os algoritmos podem, inadvertidamente, discriminar esses grupos. Isso pode acontecer tanto na identificação equivocada de suspeitos quanto na priorização de vigilância em áreas habitadas por essas populações. De acordo com artigo construído por Nunes (2021) no Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) os sistemas de reconhecimento facial adotados em estados como Rio de Janeiro, Bahia e Paraíba têm levado à abordagem e à prisão equivocada de pessoas negras, com erros que chegam a índices alarmantes de 90% em algumas operações, revelando um viés racial estrutural nos bancos de dados utilizados.

De modo semelhante, o relatório do Instituto Igarapé (2020) alerta para a ausência de parâmetros regulatórios claros e de mecanismos de auditoria independentes, o que fragiliza a responsabilização e potencializa os riscos de discriminação algorítmica. Nesse contexto, a introdução da inteligência artificial em regiões como a Tríplice Fronteira não pode ser dissociada de um debate crítico sobre seus impactos sociais e ético-jurídicos.

A interseção entre desigualdade social, baixa presença estatal e tecnologias automatizadas de controle exige não apenas o desenvolvimento de soluções técnicas mais equitativas, mas também a construção de arcabouços normativos robustos e participativos. A ausência de políticas públicas voltadas à transparência algorítmica, à proteção de dados sensíveis e à prestação de contas por parte das autoridades compromete a legitimidade e a eficácia do uso da IA na segurança pública.

Estudos mostram que sistemas de reconhecimento facial, amplamente utilizados em segurança pública, apresentam taxas de erro mais altas para pessoas de pele mais escura e para mulheres, refletindo um viés embutido nos dados utilizados para treinar esses sistemas (Hora, 2021; AI Now Report, 2018). Um caso emblemático ocorreu nos Estados Unidos, onde um homem afro-americano foi erroneamente preso com base em um sistema de reconhecimento facial que o identificou como suspeito em uma investigação criminal (Sarlin, 2021). Situações como essa podem ser exacerbadas na Tríplice Fronteira, onde há pouca representatividade das populações locais nos conjuntos de dados utilizados para treinar os algoritmos.

O sistema AFRIPOL foi criado pela União Africana para integrar esforços de segurança e monitoramento em todo o continente africano. O AFRIPOL busca fortalecer a cooperação entre os Estados membros no combate ao terrorismo, ao tráfico de pessoas e a outros crimes transnacionais, utilizando tecnologias avançadas, como bases de dados compartilhadas e ferramentas de análise preditiva. Contudo, a implementação do sistema enfrentou desafios relacionados à soberania dos Estados, já que alguns países mostraram resistência em compartilhar informações sensíveis sobre suas fronteiras e operações internas (AFRIPOL, 2017).

O exemplo do AFRIPOL é citado como uma iniciativa promissora de governança colaborativa no enfrentamento ao crime organizado transnacional, particularmente em contextos de fronteira onde a atuação estatal é fragmentada. Em seus documentos oficiais, o AFRIPOL adota uma retórica orientada pela ética no uso de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial, enfatizando princípios como proporcionalidade, legalidade e respeito aos direitos humanos. No entanto, essa narrativa institucional encontra sérias limitações quando confrontada com a realidade operacional.

Como demonstram estudos sobre governança algorítmica em contextos securitários, há um descompasso estrutural entre os princípios normativos e a efetiva aplicação desses sistemas em campo (Zuboff, 2023; Amoore, 2020). No caso africano, esse descompasso se manifesta na dificuldade de monitorar como os dados são coletados, processados e utilizados por diferentes agências de segurança que atuam em redes multinacionais, frequentemente em parceria com fornecedores privados de tecnologia. Esse cenário aponta para os limites das arquiteturas éticas de governança que operam apenas em nível declaratório, sem dispositivos efetivos de controle externo, transparência e responsabilização. A análise do AFRIPOL, portanto, não deve apenas servir como um exemplo de cooperação regional, mas como um alerta sobre os riscos de um modelo de governança da IA que se sustenta mais em compromissos simbólicos do que em garantias institucionais verificáveis.

Segundo Bigo (2006), os eventos pós-11 de setembro aceleraram dinâmicas preexistentes de governamentalidade da insegurança, nas quais a exceção jurídica se transforma em tecnologia política disseminada. Os dispositivos de vigilância são promovidos sob o verniz da neutralidade técnica, mas operam como formas sofisticadas de discriminação legalizada,

promovendo a securitização de mobilidades e a produção de sujeitos perigosos a partir de categorias estatísticas e sociotécnicas.

Além disso, Bigo (2006) questiona o determinismo tecnológico frequentemente presente nos discursos institucionais, argumentando que a crença de que mais tecnologia representa mais segurança mascara a fragilidade das soluções propostas. Essa forma de governamentalidade da exceção não apenas distorce o equilíbrio entre liberdade e segurança, mas redefine silenciosamente os limites da cidadania, da legalidade e da própria soberania no interior das democracias liberais.

A expansão de tecnologias de vigilância baseadas em inteligência artificial em países africanos, conforme analisado pela Research ICT Africa (Mudongo, 2021), evidencia a consolidação de uma nova racionalidade da segurança, moldada pela lógica da Guerra ao Terror. Essa racionalidade se caracteriza pela antecipação de ameaças e pela implementação de medidas preventivas que frequentemente resultam na vigilância e exclusão de populações vulneráveis, como migrantes e residentes de bairros periféricos.

Observando o caso brasileiro, para Altenhain (2023), o sistema de vigilância Detecta, plataforma de monitoramento inteligente adotada pelo Governo de São Paulo, que integra câmeras, bancos de dados policiais e análise automatizada, longe de representar uma inovação neutra no campo da segurança pública, deve ser compreendido como parte de um processo mais amplo de reatualização de práticas coloniais de controle e segregação social. A lógica de funcionamento do Detecta e sua inserção na paisagem urbana revelam como dispositivos tecnológicos podem ser instrumentalizados para reforçar a hierarquia social e racial historicamente enraizada no contexto brasileiro.

Sua análise demonstra que a vigilância promovida por esse sistema está diretamente ligada à reprodução do espaço urbano como um território racializado, no qual a presença de certos grupos é sistematicamente vigiada, controlada ou eliminada. Nesse sentido, o Detecta não apenas reflete, mas participa ativamente da manutenção de uma racionalidade securitária que distingue entre sujeitos legítimos e ameaças internas, estruturando uma espécie de "condomínio urbano" onde a vigilância é parte da arquitetura da exclusão. Altenhain (2023) denuncia o modo como o discurso da inovação esconde a continuidade de projetos políticos autoritários que instrumentalizam a tecnologia para sustentar desigualdades estruturais e invisibilizar formas de resistência urbana.

Essas práticas refletem uma governamentalidade da insegurança, na qual o medo e a percepção constante de risco são instrumentalizados para justificar a ampliação do controle estatal, muitas vezes em detrimento de direitos civis e liberdades individuais. Assim, a lógica da Guerra ao Terror transcende fronteiras geopolíticas, sendo reconfigurada em contextos locais por meio de tecnologias que operacionalizam uma vigilância seletiva e estruturalmente desigual.

CC BY NC SA

POTENCIAL DE GOVERNANÇA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A região da Tríplice Fronteira Amazônica tem sido foco de esforços conjuntos para combater o tráfico de pessoas e outros crimes transnacionais. Em julho de 2024, por exemplo, ocorreu um encontro binacional entre Brasil e Colômbia em Tabatinga (AM), promovido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) do Brasil, com a participação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). O evento discutiu segurança pública e desenvolvimento comunitário, enfatizando a importância da colaboração internacional na região (UNODC, 2024a).

A reativação da "Mesa Trinacional contra o Tráfico de Pessoas e a Exploração Sexual" entre Brasil, Colômbia e Peru, ocorrida em julho de 2024, reforça a necessidade de uma governança sólida e cooperação internacional eficaz para enfrentar o tráfico de pessoas na região amazônica (CNJ, 2024). O UNODC tem desempenhado um papel ativo na região, promovendo capacitações e treinamentos sobre tráfico de pessoas para profissionais da rede de assistência social e saúde do Amazonas. Em abril de 2024, o UNODC, em parceria com o MJSP, realizou treinamentos em Manaus, visando aprimorar a resposta da justiça criminal regional ao tráfico de pessoas nos fluxos migratórios dos países beneficiários (UNODC, 2024b).

A ausência de diretrizes específicas relacionadas ao uso da inteligência artificial no combate ao tráfico humano representa uma lacuna preocupante nos principais instrumentos regulatórios e estratégicos brasileiros voltados à governança da IA. O Projeto de Lei nº 2.338/2023, que propõe um marco legal para o desenvolvimento e uso responsável da inteligência artificial no país, revela uma orientação predominantemente técnico-normativa, centrada na promoção da inovação e no alinhamento ético aos valores democráticos (Brasil, 2023). Ainda que se reconheça a importância de estabelecer princípios gerais como transparência, responsabilidade e não discriminação, o projeto carece de dispositivos que articulem diretamente a aplicação da IA a questões centrais da segurança nacional.

Essa omissão reflete uma tendência mais ampla observada tanto no Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (2024-2028) quanto na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (2021), documentos elaborados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Ambos os instrumentos priorizam o desenvolvimento econômico, a transformação digital e os aspectos éticos da IA, mas não estabelecem mecanismos robustos de integração entre o avanço tecnológico e as políticas de defesa. Em particular, o Plano Nacional enfatiza eixos como educação, pesquisa, empreendedorismo e regulação, sem aprofundar a relação entre IA e os desafios do crime organizado transnacional, como o tráfico humano (Brasil, 2021; Brasil, 2024).

Além disso, a formulação da política pública sobre IA no Brasil tem se caracterizado por um embate significativo entre o Estado brasileiro e grandes corporações tecnológicas transnacionais, as chamadas *Big Techs*, no que diz respeito à soberania sobre os dados. Essa disputa

CC BY NC SA

revela tensões estruturais entre interesses privados globais e a capacidade estatal de regular o uso de tecnologias sensíveis em contextos estratégicos. A ausência de dispositivos específicos sobre segurança humana, proteção de populações vulneráveis e articulação com os setores de defesa e inteligência aponta para a necessidade urgente de uma crítica estrutural à concepção atual das políticas de IA no país, que ainda não incorporam de forma sistêmica os riscos e as possibilidades da tecnologia no enfrentamento de ameaças híbridas e assimétricas.

O Complexo Global da INTERPOL para Inovação (IGCI), inaugurado em 2014 em Singapura, é uma instalação de ponta que equipa as forças policiais mundiais com ferramentas e conhecimentos para enfrentar as ameaças do crime no século XXI. O IGCI oferece suporte operacional, treinamento inovador e parcerias para combater o crime transnacional (INTERPOL, 2014). O *Project Protect* é uma iniciativa canadense que exemplifica o uso da IA no combate ao tráfico de pessoas. Lançado em 2016, o projeto é uma colaboração entre o governo do Canadá e o setor privado, permitindo que instituições financeiras identifiquem transações suspeitas relacionadas ao tráfico de pessoas para exploração sexual. Essa cooperação resultou em um aumento significativo nas divulgações de inteligência financeira para as autoridades, facilitando a identificação e desmantelamento de redes de tráfico de pessoas (Adtalem Global Education, 2017).

A Organização dos Estados Americanos (OEA) atua como uma plataforma significativa para a articulação de políticas de segurança na América Latina. Por meio de seu Departamento de Segurança Pública, a organização promove a cooperação transnacional em áreas de fronteira, especialmente em regiões vulneráveis ao crime organizado (OEA, 2014). A integração de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial, nas políticas de segurança pública é uma tendência crescente na América Latina.

Um estudo promovido pela Alsur (2024) mostra que países como Brasil, México e Peru estão explorando marcos regulatórios voltados à aplicação da IA nesse setor, com foco em aspectos técnicos e éticos. Embora segurança pública e defesa nacional compartilhem certas preocupações com vigilância e proteção de dados, é importante reconhecer que os desafios associados à adoção da IA no campo da defesa possuem especificidades próprias. Enquanto a segurança pública lida com o policiamento interno e a ordem social, a política de defesa envolve estratégias militares, soberania e cenários de guerra, exigindo, portanto, um tratamento conceitual e regulatório diferenciado.

A governança e a cooperação internacional teriam um papel central na implementação de IA no combate ao tráfico de pessoas na Tríplice Fronteira Amazônica. Organizações como a UNODC e a OEA podem oferecer suporte técnico e político, enquanto a colaboração entre Brasil, Colômbia e Peru pode criar as condições necessárias para uma resposta integrada e eficiente. A integração de IA às políticas públicas da região exige um equilíbrio entre inovação tecnológica e o respeito aos direitos humanos, garantindo que as populações locais se benefi-

ciem dessas inovações sem comprometer sua dignidade ou segurança. Dessa forma, a Tríplice Fronteira pode se tornar um modelo de como a tecnologia e a cooperação internacional podem se combinar para enfrentar desafios complexos de maneira sustentável e ética.

CONCLUSÃO

Este estudo analisou os dilemas éticos, institucionais e operacionais associados a processos emergentes de implementação de inteligência artificial no combate ao crime organizado na Tríplice Fronteira Amazônica. A partir de uma abordagem interdisciplinar que articulou tecnologia, relações internacionais, segurança e direitos fundamentais, a pesquisa identificou os principais desafios e potencialidades locais relacionados ao possível emprego dessa tecnologia na região compartilhada por Brasil, Colômbia e Peru, caracterizada por sua geografia complexa, vulnerabilidades socioeconômicas e dinâmicas transnacionais do crime organizado.

Entre os principais desafios identificados pela literatura e corroborados pelas especificidades regionais, destacam-se a infraestrutura tecnológica precária, a necessidade de sistemas integrados e interoperáveis entre os três Estados, a capacitação técnica insuficiente da mão de obra local e a demanda por recursos financeiros significativos. Adicionalmente, os dilemas éticos relacionados à proteção de dados pessoais e ao risco de discriminação algorítmica emergem como pontos centrais, especialmente considerando as populações vulneráveis que frequentemente são alvo do tráfico de pessoas, como migrantes e comunidades indígenas. Os achados do estudo apontam que processos de implementação de IA, portanto, exigem uma abordagem que busque equilibrar inovação tecnológica e proteção dos direitos humanos.

O estudo evidenciou que a construção de uma infraestrutura robusta, o desenvolvimento de um marco regulatório trilateral harmonizado, a capacitação local e a criação de mecanismos de governança ética constituem requisitos fundamentais para que processos de implementação tecnológica possam ocorrer de forma menos nociva aos direitos humanos. A promoção de políticas públicas inclusivas também se mostrou imprescindível, visando o enfrentamento das causas estruturais que alimentam o crime organizado, como a desigualdade social e a falta de oportunidades econômicas.

Como agenda de pesquisa futura, sugere-se a investigação dos impactos socioculturais da IA em contextos de vulnerabilidade e o desenvolvimento de estudos comparativos com outras regiões fronteiriças que também experimentam processos de implementação de tecnologias emergentes no combate ao crime transnacional. Essas áreas de investigação podem oferecer insights para o aprimoramento contínuo das estratégias de segurança e proteção de direitos na Tríplice Fronteira. A construção de um modelo de governança tecnológica ética e

CC BY NC SA

sustentável na região poderá não apenas contribuir para o enfrentamento do crime organizado de maneira mais efetiva, mas também servir como referência para outras áreas de fronteira no mundo, reafirmando o compromisso com a justiça, a dignidade humana e os direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADTALEM GLOBAL EDUCATION. *Project Protect: An In-Depth Review of the Public-Private Partnership to Combat Human Trafficking in Canada*, 2017. Disponível em: https://www.adtalem.com/newsroom/articles/project-protect-an-in-depth-review-of-the-public-private-partnership-to-combat-human-trafficking-in-canada. Acessado em 23 de novembro de 2024.

AFRIPOL. *Estatutos do Mecanismo da União Africana para Cooperação Policial*, 2017. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/37290-treaty-0061_-_statute_of_the_african_union_mechanism_for_police_cooperation_afripol_p.pdf. Acessado em 14 de dezembro de 2024.

ALMEIDA, Daniella. ICMBio recebe 12 drones para monitorar florestas nacionais na Amazônia. *Agência Brasil* 10 out. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-10/icmbio-recebe-12-drones-para-monitorar-florestas-nacionais-na-amazonia. Acessado em 13 de dezembro de 2024.

ALSUR. *As vias regulatórias para a IA na América Latina: compilação de estudos de caso no Brasil, México, Peru e Colômbia*, 2024. Disponível em: https://www.alsur.lat/pt-br/relatorio/vias-regulatorias-para-ia-na-america-latina-compilacao-estudos-caso-no-brasil-mexico-peru. Acessado em 18 de novembro de 2024.

ALTENHAIN, Claudio. Networked security in the colonial present: Mapping infrastructures of digital surveillance and control in São Paulo. *Security Dialogue*, vol, 54, n. 1, p. 21-38, 2023.

ALVES, Délio Firmo. Povos indígenas, juventude e direitos violados na Amazônia brasileira. *In*: OLIVEIRA, Assis; RANGEL, Lúcia (org.). *Juventudes Indígenas - Estudos interdisciplinares, saberes interculturais:* Conexões entre Brasil e México. Rio de Janeiro: e-papers, 2017.

AMOORE, Louise. *Cloud Ethics:* Algorithms and the Attributes of Ourselves and Others. Duke University Press, 2020.

ARADAU, Claudia; BUNZ, Mercedes. Dismantling the apparatus of domination?: Left critiques of AI. *Radical Philosophy*, v. 212, n. 2, p. 10–18, 2022.

BAELE, Stephane J. *et al*. AI IR: Charting International Relations in the Age of Artificial Intelligence. *International Studies Review*, vol. 26, n. 2, p. 1-31, 2024.

BALIEIRO, Luiz Felipe de Vasconcelos; NASCIMENTO, Isaura Rodrigues. Tríplice Fronteira Brasil, Peru e Colômbia e as Implicações com o Narcotráfico. *Textos & Debates*, v. 2, n. 26, p. 85-98, 2015.

BARBOZA LACERDA, Luiz Felipe. Desafios socioambientais da tríplice fronteira amazônica Brasil, Colômbia e Peru. *Revista Desenvolvimento Social*, v. 28, n. 2, p. 226–240, 2023.

BATISTA, Anderson Röhe Fontão. *O sistema chinês de vigilância pública e reconhecimento facial: solução ou ameaça para o mundo?* Dissertação de mestrado em Análise e Gestão de Políticas Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2019.

BIGO, Didier. Security, exception, ban, and surveillance. *In*: LYON, David. (ed.) *Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond*. Cullompton: Willan Publishing, 46–68, 2006.

BRANDOM, Russell. New Homeland Security system will bring facial recognition to land borders this summer. *The Verge*, 5 jun. 2018. Disponível em: https://www.theverge.com/2018/6/5/17427150/facial-recognition-vehicle-face-system-homeland-security-immigration-customs. Acessado em 2 de janeiro de 2025.

BRASIL. PL 2338/2023. Dispõe sobre o desenvolvimento, o fomento e o uso ético e responsável da inteligência artificial com base na centralidade da pessoa humana, 2023. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9347622&ts=1733877727346&disposition=inline. Acessado em 7 de maio de 2025.

BRASIL. *Ministério das Comunicações*, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/norte-conectado. Acessado em 28 de dezembro de 2024.

BRASIL. *Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação*, 2021. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência Artificial. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento_referencia_4-979_2021.pdf. Acessado em 13 de março de 2025.

BRASIL. *Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação*, 2024. Aprova o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial. Disponível em: https://www.gov.br/lncc/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias-1/plano-brasileiro-de-inteligencia-artificial-pbia-2024-2028. Acessado em 13 de março de 2025.

BURT, Peter; FREW, Jo. *Crossing A Line: the use of drones to control borders.* Oxford: Drone Wars UK, 2020.

CANOVA, Juliana Araújo. *O uso da inteligência artificial como mecanismo de enfrentamento aos casos de tráfico de pessoas:* uma leitura a partir dos direitos humanos. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, 2022.

CNJ. *Justiça do Amazonas discute combate ao tráfico de pessoas entre Brasil, Colômbia e Peru*, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/justica-do-amazonas-participa-de-evento-sobre-iniciativa-de-combate-ao-trafico-de-pessoas-entre-brasil-colombia-e-peru/. Acessado em 16 de dezembro de 2024.

COUTO, Aiala Colares. Fronteiras e estrutura espacial do narcotráfico na Amazônia. *Boletim Gaúcho de Geografia*, vol. 47, n.1, p. 365-388, 2020.

DONOVAN, Louise. AI Is Fighting Modern Slavery, for Better or Worse. *Foreign Policy,* 2025. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2025/02/28/ai-slavery-sex-crime-trafficking-santander/. Acessado em 5 de maio de 2025.

EBIA. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial*, 2021. Disponível em: https://lapin.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Estrategia-Brasileira-de-Inteligencia-Artificial.pdf. Acessado em 19 de novembro de 2024.

EPA, *The Future of Emissions Testing is Looking Up:* How EPA is Using Drones to Test Air Quality, 2023. Disponível em: https://www.epa.gov/sciencematters/future-emissions-testing-looking-how-epa-using-drones-test-air-quality. Acessado em 15 de dezembro de 2024.

EUA. *CBP Completes Simplified Arrival Expansion at All US Airports*, 2022. Disponível em: https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-completes-simplified-arrival-expansion-all-us-airports. Acessado em 20 de dezembro de 2024.

EUA. *Human Trafficking*, 2025. Disponível em: https://www.cbp.gov/border-security/human-trafficking. Acessado em 21 de dezembro de 2024.

EUROPOL. *AI and policing*: The benefits and challenges of artificial intelligence for law enforcement, 2024. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/ai-and-policing. Acessado em 3 de janeiro de 2025.

FABAR, Aldiney da Silva. Tríplice Fronteira (Brasil, Colômbia e Peru): Implantação de Unidade da Polícia Rodoviária Federal e Criação da Força-Tarefa do Alto Solimões. *Revista (Re)Definições Das Fronteiras*, *[S. l.]*, v. 2, n. 8, p. 5–18, 2024.

FAMA, Josué Sá. Inteligência artificial e privacidade: implicações legais e éticas na era digital. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, vol. 1, n. 1, p. 15-39, 2024.

FARIA, José Roberto. Cidades-gêmeas de Tabatinga-Letícia: geopolítica e interdependência. *Revista Geopolítica Transfronteiriça,* v. 3, n. 2, p. 26 - 37, 2019.

FIALHO, Victoria Magerl. *A influência da tecnologia no deslocamento de refugiados que chegaram à Europa na década 2010-2020*. Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, 2021.

FUNARI, Gabriel. Fronteiras ilícitas: Governança criminal na região da tríplice fronteira amazônica. *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, 2024.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL. *Estudo mostra como melhorar conectividade em áreas remotas da Amazônia. Fas-Amazônia*, 2021. Disponível em: https://fas-amazonia.org/estudo-mostra-como-melhorar-conectividade-em-areas-remotas-da-amazonia/. Acessado em 10 de dezembro de 2024.

GESSI, Nedisson; ALLEBRANDT, Sérgio; THESING, Nelson; MUELLER, Airton; ALMEIDA, Magalia; VARGAS, Melissa. Políticas Públicas para a Fronteira Brasileira: Regulação, mecanismos e ações de segurança e Defesa Nacional. *Research, Society and Development*, vol. 10, n. 9, p. 1-17, 2021.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. *Organized crime and illegally mined gold in Latin America*. Geneva: Global Initiative, 2016. Disponível em: https://globalinitiative.net/analysis/organized-crime-and-illegally-mined-gold-in-latin-america/. Acesso em: 7 maio 2025.

GUO, Eileen. *The US wants to use facial recognition to identify migrant children as they age*, 2024. Disponível em: https://www.technologyreview.com/2024/08/14/1096534/homeland-security-facial-recognition-immigration-border/. Acessado em 22 de dezembro de 2024.

HORA, Ana Carolina das Neves. *Ética em IA - Investigando o Racismo Algorítmico no Reconhecimento Facial*. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciência da Computação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2021.

IBGE. *Censo Brasileiro de 2023*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/tabatinga.html. Acesso em: 19 dez. 2024.

INSTITUTO IGARAPÉ. *Regulação do reconhecimento facial no setor público: avaliação de experiências internacionais*, 2020. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2020/06/2020-06-09-Regula%C3%A7%C3%A3o-do-reconhecimento-facial-no-setor-p%C3%BAblico.pdf. Acessado em 6 de maio de 2025.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Um problema de três fronteiras: restringindo as fronteiras criminosas da Amazônia*, 2024. Disponível em: https://www.crisisgroup.org/pt-pt/latin-america-caribbean/south-america/brazil-colombia-peru/b51-three-border-problem. Acessado em 18 de dezembro de 2024.

INTERPOL. *INTERPOL Global Complex for Innovation opens its doors*, 2014. Disponível em: https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2014/INTERPOL-Global-Complex-for-Innovation-opens-its-doors. Acessado em 21 de novembro de 2024.

LACERDA, Luiz Felipe. *Diagnóstico socioambiental da tríplice fronteira amazônica Brasil-Colômbia-Peru*. São Leopoldo: Casa Leiria, 2019.

LEVIN, Sam. *US government to use facial recognition technology at Mexico border crossing*. The Guardian, 5 jun. 2018. Disponível em: https://www.theguardian.com/technology/2018/jun/05/facial-recognition-us-mexico-border-crossing. Acessado em 26 de dezembro de 2024.

LIMA, Wendell Teles de; OLIVEIRA, Ana Maria; SILVA, Iatiçara Oliveira. Aspectos geopolíticos de uma zona de fricção: o caso peruano na Tríplice Fronteira do noroeste brasileiro. *Revista de Geopolítica*, v. 10, n. 2, p. 1-14, 2019.

MUDONGO, Oarabile. *Africa's expansion of AI surveillance – regional gaps and key trends*, Research ICT Africa, 2021. Disponível em: https://researchictafrica.net/research/africas-expansion-of-ai-surveillance-regional-gaps-and-key-trends/. Acessado em 7 de maio de 2025.

NAGATA, Sabrina Vettorazzi. Utilização da inteligência artificial na segurança pública e sua contribuição na Polícia Militar. *Brazilian Journal of Development, [S. l.]*, v. 10, n. 6, p.1-18, 2024.

NIÑO, Edgar Andrés. *A tríplice fronteira Brasil, Colômbia e Peru: limites e desafios de cooperação e integração da região fronteiriça, com ênfase nos anos 2006-2011*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, 2013.

NIÑO, Edgar Andrés. Da integração fronteiriça à integração regional: o caso da tríplice fronteira Colômbia, Brasil e Peru. *Revista Extraprensa*, v. 5, n. 2, p. 130–139, 2012.

NUNES, Pablo. *Levantamento revela que 90,5% dos presos por monitoramento facial no Brasil são negros*, CESEC, 2019. Disponível: https://cesecseguranca.com.br/artigo/levantamento-revela-que-905-dos-presos-por-monitoramento-facial-no-brasil-sao-negros/. Acessado em 5 de maio de 2025.

OEA. *Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Criminalidade Organizada Transnacional*, 2014**.** Disponível em: https://www.oas.org/csh/portuguese/COT.asp. Acessado em 25 de novembro de 2024.

OLIVAR, José Miguel Nieto. Performatividades governamentais de fronteira: a produção do estado e da fronteira através das políticas de tráfico de pessoas na amazônia brasileira. *Ambivalências*, v. 3, n. 5, p. 149–182, 2015.

OLIVEIRA, Eguerton Fernandes de. Breve Análise Socioambiental da Tríplice Fronteira Amazônica Brasil-Colômbia-Peru. *Revista Fesa*, v. 1, n. 20, p. 4-16, 2022.

OLIVEIRA, Márcia Maria de. Tráfico internacional de mulheres na Amazônia: desafios e perspectivas. *Somanlu: Revista de Estudos Amazônicos*, v. 9, n. 1, p. 73-86, 2009.

PAIVA, Luiz Fábio. As dinâmicas do mercado ilegal de cocaína na tríplice fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia. *RBCS*, vol. 34, n. 99, p. 1-19, 2019.

PERON, Alcides Eduardo. Da guerra à violência permanente: a imanência autoritária das tecnologias securitárias baseadas em IA. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 11, n. 2, p. 277–300, 2024.

RODRIGUES, Nathalie. *Drones com inteligência artificial podem contribuir para o monitoramento da restauração florestal de biomas brasileiros*, 2023. Disponível em: https://aun.webhostusp.sti.usp.br/index.php/2023/11/01/drones-com-inteligencia-artificial-podem-contribuir-para-o--monitoramento-da-restauracao-florestal-de-biomas-brasileiros/. Acessado em 15 de dezembro de 2024.

SANTOS, Alessandra Rufino. Tráfico Humano e Contrabando de Migrantes em Regiões de Fronteiras. *Textos & Debates*, v. 2, n. 27, p. 349-367, 2015.

SARLIN, Jon. *EUA: Polícia prende inocente a partir de sistema de reconhecimento facial*. 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/sistema-de-reconhecimento-facial-enviou-este-homem-inocente-para-a-prisao/. Acessado em 22 de novembro de 2024.

SILVA, Elisa da Costa. *Perspectivas sobre o Tráfico Humano na Tríplice Fronteira*. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciência Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2021.

SILVA NETO, Victor; BONACELLI, Maria Beatriz; PACHECO, Carlos Américo. O Sistema Tecnológico Digital: inteligência artificial, computação em nuvem e Big Data. *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 19, n. 1, p. 1-31, 2020.

SILVA, Leonardo Paes. O Crime Organizado Transnacional e o Trapézio Amazônico: atuação do Estado brasileiro frente ao narcotráfico através do Programa V.I.G.I.A. entre os anos de 2019 e 2020. *Revista Cadernos de Relações Internacionais*, vol. 1, n. 1, p. 21-39, 2022.

STEIMAN, Rebeca. *A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

STOP THE TRAFFIK. *US State Department Endorses British Charity's AI Tool to Fight Human Trafficking*, 2024. Disponível em: https://stopthetraffik.org/ai-tool-to-fight-human-trafficking/. Acessado em 5 de maio de 2025.

SUCHMAN, Lucy. The uncontroversial 'thingness' of AI. *Big Data & Society*, vol. 10, n. 2, p. 1-5, 2023.

TYLER, Hannah. *The Increasing Use of Artificial Intelligence in Border Zones Prompts Privacy Questions*, 2022. Disponível em: https://www.migrationpolicy.org/article/artificial-intelligence-border-zones-privacy Acessado em 3 de janeiro de 2025.

UNODC. *No Amazonas, UNODC participa de encontro binacional entre Brasil e Colômbia para discutir segurança pública e desenvolvimento comunitário*, 2024a. Disponível em: https://www.unodc.org/cofrb/pt/noticias/2024/08/no-amazonas--unodc-participa-de-encontro-binacional-entre-brasil-e-colmbia-para-discutir-segurana-pblica-e-desenvolvimento-comunitrio.html. Acessado em 10 de dezembro de 2024.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Global Report on Trafficking in Persons 2024*. Vienna: UNODC, 2024. Disponível em: https://www.unodc.org. Acesso em: 7 maio 2025.

UNODC. *UNODC Brasil promove capacitação sobre tráfico de pessoas para assistentes sociais e agentes de saúde do Amazonas*, 2024b. Disponível em: https://www.unodc.org/cofrb/pt/noticias/2024/05/unodc-brasil-promove-capacitao-sobre-trfico-de-pessoas-para-assistentes-sociais-e-agentes-de-sade-do-amazonas.html Acessado em 14 de dezembro de 2024.

VIANA, Guilherme. Manoel; MACEDO, Caio Sperandeo de. Inteligência artificial e a discriminação algorítmica: uma análise do caso amazon. *Revista Eletrônica Direito & TI*, *[S. l.]*, v. 1, n. 19, p. 39–62, 2024.

VILLA-NICHOLAS, Melissa. *Data Borders:* How Silicon Valley Is Building an Industry around Immigrants. California, University of California Press, 2023.

WHITTAKER, Meredith et al. *AI Now Report*, 2018. Disponível em: https://ainowinstitute.org/wp-content/uploads/2023/04/AI_Now_2018_Report.pdf. Acessado em 3 de janeiro de 2025.

ZUBOFF, Shoshana. *The Age of Surveillance Capitalism:* The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. 3 ed. London: Routledge, 2023.

DOI: 10.30612/mones.v14i28.19032

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Caminhos opostos: crise hegemônica e divergências identitárias entre Ucrânia e Rússia

Marcelo Furtado Martins de Paula
Universidade de Brasília (UnB)
Brasília, Distrito Federal, Brasil
E-mail: marcelo.paulafurta@mail.huji.ac.il
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8715-3111

Resumo: Este artigo emprega abordagens neo-gramscianas e construtivistas para examinar as causas da guerra Rússia-Ucrânia, focando em fatores estruturais e identitários. Explora a crise da Ordem Liberal Internacional, a identidade em evolução da Ucrânia e a construção da identidade russa por meio do "Mundo Russo" ('*Russkiy Mir*') e do eurasianismo. Ao analisar essas dinâmicas, o artigo destaca o choque entre a rejeição russa da Ordem Liberal e os esforços de integração da Ucrânia, impulsionados por estruturas sociais profundas e a evolução identitária, levando à irrupção do conflito e suas persistentes consequências.

Palavras-chave: Ucrânia; Rússia; hegemonia; identidades.

Opposite Paths: Hegemonic Crisis and Identity Divergences between Ukraine and Russia

Abstract: This article utilizes neo-Gramscian and constructivist frameworks to analyze the underlying causes of the Russia-Ukraine war, emphasizing both structural and identity-related factors. It examines

the crisis of the International Liberal Order, the formation of Russian identity through concepts like "Russian World" ('*Russkiy Mir*') and Eurasianism, and the shifting identity of Ukraine. Through this lens, the article reveals the fundamental tensions between Russia's resistance to the Liberal Order and Ukraine's pursuit of integration into it. These tensions, shaped by deep-rooted societal structures and evolving identities, are presented as key drivers behind the conflict's onset and its enduring ramifications.

Key-words: Ukraine; Russia; hegemony; identities.

Caminos opuestos: crisis hegemónica y divergencias identitarias entre Ucrania y Rusia

Resumen: Este artículo emplea enfoques neogramscianos y constructivistas para examinar las causas de la guerra entre Rusia y Ucrania, enfocándose en factores estructurales e identitarios. Explora la crisis del Orden Liberal Internacional, la identidad en evolución de Ucrania y la construcción de la identidad rusa a través del "Mundo Ruso" ('Russkiy Mir') y el euroasianismo. Al analizar estas dinámicas, el artículo destaca el choque entre el rechazo ruso al Orden Liberal y los esfuerzos de integración de Ucrania, impulsados por estructuras sociales profundas y la evolución identitaria, lo que condujo a la irrupción del conflicto y sus persistentes consecuencias.

Palabras-clave: Ucrania; Rusia; hegemonía; identidades.

Recebido em: 16.09.2024
Aceito em: 02.05.2025

INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva compreender como a construção identitária de Rússia e Ucrânia explica a situação conflituosa que, em maior ou menor grau, se observa desde a independência ucraniana – ocorrida de forma pacífica no contexto da dissolução da União Soviética (URSS). Por intermédio de conceitos neo-gramscianos associados a uma abordagem construtivista, oferece-se uma compreensão aprofundada dos fatores culturais que configuraram esse conflito. Em particular, analisa-se como a crise da Ordem Liberal Internacional (OLI), a formulação dos conceitos de "Mundo Russo" e eurasianismo, bem como a evolução da identidade ucraniana contribuem para moldar as dinâmicas do conflito.

A abordagem neo-gramsciana permite analisar a crise da OLI como um fenômeno histórico e político que envolve hegemonia, contra-hegemonia e transformações na ordem mundial. Este referencial é útil para entender as vicissitudes enfrentadas pela OLI e a maneira como diferentes atores respondem a essa ordem. O construtivismo oferece uma lente analítica para compreender a construção das identidades nacionais e políticas através de interações sociais e discursivas. Essa abordagem é essencial para analisar como as identidades russa e ucraniana evoluíram e se posicionam em relação à ordem hegemônica.

A seguir, o artigo discute a crise da OLI, apresenta conceitos fundamentais do construtivismo orientado por regras e os elementos neo-gramscianos utilizados na análise. Logo após, é feita uma contextualização histórica das identidades e suas disposições sociais normativas. Rússia e Ucrânia são contrapostas à OLI e ao "Mundo Russo" e conclui-se que o conflito entre Rússia e Ucrânia é o resultado do choque de dois movimentos constitutivos das identidades vinculados a essas duas hegemonias culturais opostas. Parafraseando Svetlana Aleksiévitch (2016), o conflito reflete a transição do *Homo sovieticus* para *Homo russus*, no caso da Rússia, e para *Homo liberalis*, no caso da Ucrânia.

CRISE DA ORDEM LIBERAL INTERNACIONAL

A OLI constitui um arranjo normativo e institucional estabelecido no período pós-Segunda Guerra Mundial sob a liderança dos Estados Unidos da América (EUA), fundamentado em princípios liberais como o Estado de direito, a democracia representativa, o multilateralismo e a economia de mercado. Essa ordem busca estruturar as relações internacionais por meio de instituições multilaterais — como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e, mais recentemente, a Organização Mundial do Comércio (OMC) — com o objetivo de promover estabilidade, previsibilidade e cooperação entre

os Estados. De acordo com Ikenberry (2001; 2011), a OLI distingue-se de ordens hegemônicas anteriores por ser relativamente aberta, inclusiva e baseada em regras que permitem a participação e influência de múltiplos atores, inclusive de potências em ascensão.

Naturalmente, o conceito não é unânime e diversas correntes questionam sua relevância ou relativizam seu escopo (Barkawi; Laffey, 2006; Mearsheimer, 2018; Acharya, 2014; Shilliam, 2011; Jahn, 2018; Barnett, 2017). Contudo, é útil e convincente a abordagem que, com o fim da Guerra Fria, o sistema internacional alcançou uma rara configuração de unipolaridade (ainda que temporária), com os EUA alcançando uma posição de indisputada predominância militar e pouca contestação ideacional (Ikenberry, 2005). Nessa perspectiva, para além de ser o Estado mais forte em um ambiente anárquico, os EUA passaram a ser produtores da ordem internacional, caracterizada pela cooperação internacional, pelo seu sistema de alianças, pelos mercados abertos e pela ordem democrática.

De acordo com Ikenberry (2005), trata-se de uma ordem aberta (não-imperial), que passou a ser questionada a partir das respostas americanas aos atentados de 11 de setembro de 2001. Nesse contexto, Fioretos e Heldt (2019) analisam como o sistema de Bretton Woods — pilar da ordem liberal americana — passa a sofrer com a fragmentação da governança e correntes opositoras, como o movimento Trumpista. Para os autores, são particularmente desafiadoras as dimensões de inclusividade, legalização e enraizamento de mercados. Em relação à inclusividade, o Banco Mundial e o FMI, criados sob o princípio da adesão, têm demonstrado uma limitada capacidade de reformar-se após sua rápida expansão inicial. Criadas com uma extensão inédita em relação ao escopo de legalização, fortemente baseadas em *hard law*, essas instituições veem hoje redes informais, como o G-20, ganharem significativa relevância em termos de governança. Além disso, a onda de liberalização dos anos 1980 e 90 afetou a lógica de liberalismo enraizado[1] dessas instituições.

Na mesma linha, Helleiner (2019) destaca que o multilateralismo liberal institucionalizado de Bretton Woods era compatível com tipos diversos de gestão econômica, como o desenvolvimentismo latino-americano e a economia planejada soviética. Mais recentemente, além do neoliberalismo, outros modelos que rejeitam o multilateralismo liberal institucionalizado têm desafiado a ordem liberal: conservadorismo populista, nacionalismo de esquerda, nacionalismos neoliberais e princípios da Nova Rota da Seda chinesa.

1 O termo "liberalismo enraizado" refere-se à noção de que instituições internacionais liberais — como o FMI e o Banco Mundial — foram concebidas para operar não apenas com base em regras de mercado e princípios de abertura econômica, mas dentro de um arcabouço institucional fortemente estruturado por normas, procedimentos e salvaguardas sociais e políticas. Esse "enraizamento" supõe que a ação dos mercados seja moldada e limitada por instituições formais e compromissos coletivos, de modo a garantir estabilidade, previsibilidade e legitimidade. Assim, o liberalismo não se expressa de forma puramente laissez-faire, mas ancorado em instituições robustas e amplamente aceitas (Fioretos; Heldt, 2019).

Por outro lado, Jahn (2018) ressalta o paradoxo de que os próprios fatores que possibilitaram a consolidação do internacionalismo liberal contribuíram também para sua crise. A ampla difusão e predominância desse modelo aprofundaram desigualdades socioeconômicas que alimentam a resistência à globalização e ao livre comércio, num contexto que favoreceu um sentimento de arrogância e excepcionalismo da potência hegemônica. Para a autora, a erosão da divisão nacional/internacional levou ao alargamento de clivagens socioeconômicas, à ascensão de partidos extremistas, ao ressurgimento do nacionalismo, do racismo e do sexismo, bem como ao ataque às ideias liberais de razão, verdade, ciência e especialização. Para Jahn (2018), movimentos populistas culpam o internacionalismo liberal pelos problemas e procuram estabelecer distinções entre as esferas doméstica e internacional, com a priorização do direito interno em detrimento do direito internacional.

Outra contradição interna importante da OLI é seu legado da extrema direita, evidenciado por Anievas e Saul (2019). Os autores expõem a absorção de dinâmicas nazifascistas como antídoto à esquerda radical no pós-guerra. Os países derrotados na Segunda Guerra Mundial (Japão, Alemanha e Itália) e regimes fascistas do sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia) foram plenamente integrados na ordem liberal. Essas iniciativas fizeram parte de um esforço geopolítico de contenção do bloco oriental e reconstrução e reorientação estratégica desses países, mas carregaram consigo contradições.

Como se nota, a crise da ordem liberal é multifacetada. Koivisto e Dunne (2010) questionam mesmo a crise, argumentando que aspectos hierárquicos se mantêm, embora tenha havido mudanças significativas em aspectos laterais. Segundo os autores, a ordem contém hierarquias políticas aceitas, quer através de regras e normas partilhadas, quer através de instituições sociais praticadas. Existe uma relação entre o internacionalismo liberal e o império, sendo as instituições e convenções sociais semelhantes às do império intrínsecas à política liberal de ordenação mundial.

Por fim, o advento do governo Trump representou a última grande contradição da OLI, desta feita em seu cerne. A respeito, Fehl e Thimm (2019) discutem as perspectivas da cooperação multilateral sem a liderança e o apoio dos EUA. Os autores analisam a viabilidade e eficácia do "multilateralismo menos um". Embora a cooperação não hegemônica seja considerada mais realista em algumas áreas, como alterações climáticas, permanecem desafios na construção de coligações e na sustentação da liderança política.

Pela primeira vez desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o unilateralismo dos EUA coincide com desafios crescentes e significativos de potências como a China e os demais integrantes dos BRICS, tornando a cooperação sem a liderança dos EUA mais provável. Além disso, a crescente importância das redes transnacionais da sociedade civil e de atores não governamentais melhora as perspectivas de cooperação não hegemônica. A administração Trump

CC BY NC SA

fortaleceu o argumento para a cooperação não hegemônica, apresentando uma oportunidade para tornar a governança global menos dependente da liderança dos EUA (Fehl; Thimm, 2019).

Essa percepção de potencialização da crise da ordem liberal a partir do Trumpismo coaduna-se com análises de outros autores, como Peterson (2018), que analisa como a erosão da democracia nos EUA tem impacto no plano internacional; Stokes (2018) e Norloff (2018), que apontam como a ordem liberal favoreceu os EUA, em que pese a crise ter seu centro na sociedade americana; e Parmer e Furse (2023), que identificam um bloco histórico transnacional entre as elites americanas e a China.

Em relação à Rússia, Romanova (2018) argumenta que o país enfatiza as inerentes contradições da OLI, como as tensões entre soberania estatal e a responsabilidade de proteger, entre pluralismo cultural e pretensões de universalidade liberal, bem como entre a hegemonia normativa americana e o princípio formal de igualdade entre os Estados. Essas contradições foram evidenciadas, por exemplo, na intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia em 2011. Embora inicialmente legitimada pela Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU, a intervenção evoluiu para uma campanha de mudança de regime. A Rússia, juntamente com o Brasil, a China, a Índia e a Alemanha se abstiveram, argumentando perceber na operação uma potencial violação da soberania líbia (Kuperman, 2013; Hehir, 2013).

A Rússia utiliza essas ambivalências normativas para justificar sua política externa, reinterpretando as normas liberais em termos que sirvam a seus próprios interesses estratégicos. O "neorevisionismo" russo se entrelaça com questões domésticas ao mobilizar apoio interno à política externa e distanciar críticas aos problemas internos. Essa estratégia alavanca sentimentos nacionalistas e projeta a imagem da Rússia como uma potência que desafia o Ocidente. Em última análise, a Rússia não busca aderir a mecanismos de governança global liderados pelo Ocidente, mas sim reformá-los de maneira que melhor acomodem suas próprias percepções de status e concepções de soberania, segurança e governança global (Romanova, 2018).

PROCESSUALIDADE, ORGANICIDADE E MORBIDADE

Babić (2020) explora a crise da OLI mobilizando os conceitos gramscianos de processualidade, organicidade e morbidez. A processualidade remete à concepção de crise como um fenômeno histórico de longa duração, de caráter multidimensional e cumulativo, em oposição a eventos pontuais e episódicos. Tal perspectiva permite compreender a atual crise como resultado de transformações estruturais iniciadas nas décadas anteriores, especialmente no contexto da globalização neoliberal, que promoveu a liberalização econômica e a expansão insti-

tucional sem, contudo, oferecer respostas adequadas às crescentes desigualdades internas, à precarização do trabalho e à erosão do consenso democrático nas sociedades ocidentais.

A organicidade, por sua vez, permite distinguir entre crises políticas conjunturais e crises orgânicas, estas últimas associadas à contestação das bases ideológicas e institucionais de uma ordem social. A crise da OLI configura-se como orgânica na medida em que envolve tanto uma erosão interna — evidenciada pelo crescimento de movimentos populistas e nacionalistas em países historicamente defensores da ordem liberal — quanto desafios externos, materializados na atuação de potências revisionistas como China e Rússia.

O conceito de morbidez, por fim, refere-se à fase de interregno em que uma ordem antiga está morrendo, mas uma nova ordem ainda está por nascer, conforme formulado por Gramsci (1971). "Sintomas mórbidos" surgem e são característicos desta fase. No caso da OLI, os sintomas mórbidos manifestam-se na crescente disfuncionalidade de instituições centrais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), paralisada desde 2019 pela obstrução de seu órgão de apelação; na perda de eficácia do Conselho de Segurança das Nações Unidas diante de crises contemporâneas como a guerra na Síria ou a invasão russa da Ucrânia; e na contestação ao papel central do FMI, frente ao fortalecimento de instituições alternativas como o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS. Esses elementos indicam o esgotamento da capacidade de liderança normativa e institucional da OLI, sem que uma nova ordem internacional, dotada de legitimidade e estabilidade, tenha ainda emergido de forma clara e consolidada.

Essa abordagem permite revelar a natureza multidimensional da crise e suas implicações para o futuro da ordem global. Babić (2020) postula que o atual período de instabilidade e incerteza deve ser compreendido como um interregno, ou uma fase distinta, e não uma simples transição. Esse conceito é também útil, como veremos, para entender o lugar identitário de Rússia e Ucrânia na crise da ordem.

CONSTRUTIVISMO: REGRAS, AGENTES E LINGUAGEM

O construtivismo nas Relações Internacionais tem raízes, entre outras fontes, no socioconstrutivismo da psicologia social, adotando sua ontologia relacional do mundo social. Segundo essa abordagem, o mundo social é constituído por interações comunicativas entre atores, cujos comportamentos e cognições são moldados pelas normas, expectativas e interpretações compartilhadas (Ragazzi, 2002). Dentro dessa tradição, o construtivismo orientado por regras, proposto por Onuf (1998), enfatiza três componentes centrais: indivíduos, sociedade e as regras que articulam suas relações. Regras são entendidas como declarações que prescrevem condu-

CC BY NC SA

tas, ou seja, dizem aos agentes o que devem fazer (Onuf, 1998, p. 59). Elas não apenas orientam comportamentos, mas também constituem os próprios agentes, ao definir seus papéis e possibilidades de ação dentro de uma estrutura social normativamente organizada.

Agentes, nesse contexto, são indivíduos ou coletividades sociais — como Estados, organizações internacionais ou movimentos sociais — desde que constituídas por práticas regidas por regras compartilhadas. Essas coletividades não são pré-dadas ou "pré-sociais", mas formadas e continuamente reproduzidas por meio da ação individual interpretada dentro de contextos normativos (Smith, 2001). Assim, elites políticas, burocracias estatais, ONGs, corporações transnacionais ou redes epistemológicas podem ser compreendidas como agentes na medida em que compartilham significados intersubjetivos e atuam dentro de padrões normativos estabilizados.

Nesse arcabouço, agentes têm intencionalidade voltada para objetivos que são definidos pelas regras do "jogo da linguagem". Tais regras sustentam instituições, entendidas como padrões relativamente duradouros de expectativas recíprocas, e delimitam o escopo da ação. Os agentes interpretam e atualizam as regras, podendo optar por segui-las, contestá-las ou transformá-las, sempre dentro de um campo social construído por essas mesmas regras (Onuf, 1998; Smith, 2001).

Nesse sentido, como observa Kubálková (2001), o construtivismo orientado por regras conecta agentes e estruturas em um processo dinâmico. Embora os agentes operem com racionalidade, o que é considerado racional e quais escolhas são possíveis dependem das normas socialmente instituídas. Não há uma definição universal de ação racional: o próprio conceito de racionalidade é moldado pelas condições sociais e discursivas em que os agentes estão inseridos (Kubálková, 2001, p. 57; Onuf, 1989, p. 81).

O objetivo da análise construtivista, nesse quadro, é identificar quais são as regras que estruturam o mundo social, como elas surgem, como definem os termos da agência e delimitam as possibilidades da ação 'racional'[2], além de como se transformam em recursos de poder. Isso exige investigar como normas e significados compartilhados, mesmo em constante mutação, sustentam instituições que, ao mesmo tempo, promovem estabilidade e possibilitam mudança nas relações sociais. A linguagem, nesse processo, possui um papel ontológico central: atos de fala produzem efeitos sociais, que se estabilizam em padrões — ou regras — e estas, por sua vez, constituem agentes sociais competentes, capazes de agir, influenciar e (re) produzir a ordem social.

2 Diferentemente das concepções racionalistas tradicionais, que entendem racionalidade como cálculo utilitário orientado à maximização de interesses predefiidos, Onuf percebe a racionalidade como socialmente situada.

"MUNDO RUSSO", EURASIANISMO E IDENTIDADE RUSSA

Antonio Gramsci, em sua teoria da hegemonia cultural, sustenta que a classe dominante governa não apenas pela coerção, mas também por meio do consenso e da liderança moral e cultural. A hegemonia, assim, implica que a visão de mundo da classe dominante torna-se predominante e naturalizada na sociedade (Gramsci, 1971). Esse conceito pode ser aplicado à estratégia imperial russa e posteriormente soviética em relação à Ucrânia.

Um elemento discursivo importante nesse contexto é a ideia de "Mundo Russo". Desenvolvido inicialmente nos anos 1990 e incorporado oficialmente à política externa russa no início dos anos 2000, o "Mundo Russo" exemplifica claramente a ideia gramsciana de hegemonia cultural. O conceito visa estabelecer uma identidade coletiva abrangente, envolvendo não apenas russos étnicos, mas também populações russófonas e grupos culturais relacionados, dentro e fora da Federação Russa – identificando essas populações como "compatriotas".

Com efeito, o colapso da URSS criou uma diáspora de 25 milhões de russos étnicos vivendo fora da Federação Russa. (Kolstø, 1993). Na Ucrânia, o senso de 2001 identificou 17,3% da população como russos étnicos[3] e 29,6% da população tendo o russo como primeiro idioma. É pacífico que o idioma ou uma mistura de russo e ucraniano (*surzhyk*) eram empregados mais amplamente em diversas situações. Estudos indicam que, entre 1989 e 2001, a população russa na Ucrânia diminuiu em aproximadamente 3 milhões de pessoas. Essa redução é atribuída a fatores como assimilação, emigração para a Rússia ou outros países e mudanças na autoidentificação étnica (Kolstø, 1993; Arel, 2002; Popova, 2023).

A "política do compatriota" russa abrange tanto essa população étnica como a linguística. Ao mobilizar uma identidade ampla, a política legitima o protagonismo russo sobre regiões consideradas culturalmente próximas, como Ucrânia e Belarus (Kudors, 2010; Zhurzhenko, 2014; Bokoch, 2019). Naturalmente, a construção da identidade nacional ucraniana é um processo dinâmico e multifacetado, influenciado por uma variedade de fatores históricos, culturais e políticos. A Ucrânia abriga uma população diversificada, onde diferentes regiões possuem distintas influências culturais e históricas. Essas diferenças resultaram em percepções variadas sobre a identidade nacional e o papel da Rússia na formação dessa identidade. Não obstante, Bokoch (2019), argumenta que o "Mundo Russo" é um projeto geopolítico que ameaça o território, a segurança nacional e a cultura ucranianos.

Essa construção discursiva constitui um ato de fala que fornece aos ultranacionalistas russos um arcabouço para sustentar a ideia de que a Rússia, como figura central dessa comunidade, tem a missão civilizadora e a obrigação de manter sua coesão e pacificação — a *pax russica*.

3 Autoidentificação.

A narrativa se sustenta em antecedentes históricos que remontam a séculos. Um dos seus marcos centrais é a "reunião das terras da Rus'" (*sobranie russkich zemel*), formulada e praticada pela política imperial russa desde o período moscovita, especialmente a partir do século XV. Essa ideia emerge no contexto da consolidação do Grão-Ducado de Moscou que se percebia como herdeiro legítimo do legado político, religioso e cultural da antiga Rus de Kyiv, após seu colapso diante das invasões mongóis. Ao longo do tempo, a elite moscovita construiu a imagem de Moscou como a "Terceira Roma", sucessora espiritual de Bizâncio, e desenvolveu a missão histórica de restaurar e reunir as terras da antiga Rus sob a sua autoridade – uma missão legitimada por elementos religiosos ortodoxos e pela narrativa de continuidade histórica (Nefedova, 2016; Hosking, 2001).

Essa ideologia teve consequências práticas importantes na expansão do Estado russo. Desde o século XVII, a política de *sobranie* foi aplicada diretamente sobre os territórios que hoje compõem a Ucrânia. O ponto de inflexão mais emblemático ocorreu com o Tratado de Pereyaslav (1654), em que o Hetmanato cossaco se submeteu à proteção do czar de Moscou, sendo posteriormente incorporado progressivamente ao Império Russo (Hosking, 2001; Miller, 2003). Ao longo dos séculos XVIII e XIX, com as partições da Polônia e o avanço sobre o Império Otomano, o Império Russo consolidou sua presença sobre vastas áreas do que hoje é o sul e o leste da Ucrânia.

Nesse processo, a noção de uma "comunidade triúna" dos povos eslavos orientais – russos, ucranianos e bielorrussos – como partes de uma mesma nação russa (*velikorussy, malorussy e bielorussy*) reforçou a legitimação ideológica dessa expansão (Miller, 2003). Trata-se de um discurso que negava a existência de identidades nacionais separadas, subordinando-as a uma identidade russa ampla e indivisível.

Essa tradição fez surgir, na década de 1920, o movimento político conhecido como eurasianismo, ligado ao movimento Bolchevique. Lev Gumilëv, considerado a principal ponte entre o eurasianismo antigo e o neoeurasianismo, enfatiza que todos os povos que ocupam essa "Eurásia" compartilham o mesmo destino. A inexorabilidade da natureza e da cultura na escolha humana é essencial em sua obra. Segundo Gumilëv, sob a herança do domínio Tártaro-Mongol e sua fusão com a cultura eslava, os povos da Rússia têm uma espécie de "destino manifesto" de domínio sobre a humanidade, particularmente sobre os europeus, sua essência de alteridade. Para ele, a ideia de universalidade da humanidade é uma criação do Ocidente (Laruelle, 2008). Sob uma perspectiva construtivista, esse destino não é algo objetivamente dado, mas uma construção discursiva que legitima políticas expansionistas e reivindicações territoriais russas. Essa construção discursiva molda percepções coletivas e reforça a ideia de alteridade frente ao Ocidente.

Os termos "eurasianismo" e "Eurásia" voltaram a ganhar popularidade na Rússia após 1991. A ideia sugere que a Rússia ocupa uma posição ambígua entre a Ásia e a Europa, e que

sua cultura é uma fusão de povos eslavos e turco-muçulmanos. O neoeurasianismo, surgido na década de 1990, postula que a Europa não é um modelo de desenvolvimento a ser seguido, e que a Rússia deveria eliminar os traços culturais absorvidos do Ocidente (Laruelle, 2008; Levchuk, 2013; Sevestre, 2021; Pasitselska, 2017).

Alexandr Dugin, influente cientista político russo da atualidade, é um dos principais nomes contemporâneos desse movimento. De certa forma, o eurasianismo é considerado por alguns autores como uma Doutrina Monroe russa. Shenfield (2001) demonstra como a obra de Dugin influenciou militares de alta patente – seu livro sobre geopolítica é utilizado como material didático na Academia do Estado – Maior das Forças Armadas Russas. Dugin encontra-se com frequência com autoridades como o Ministro das Relações Exteriores, Sergey Lavrov, e tem projetos conjuntos com o oligarca de extrema-direita Konstantin Malofeyev. Está desde 2015 na lista de indivíduos sancionados pelos EUA por sua participação na crise ucraniana.

A prática discursiva dugenista mobiliza narrativas históricas e culturais para redefinir a identidade russa como uma alternativa à ordem liberal ocidental. Seu discurso político constrói a identidade russa em oposição direta ao Ocidente. Dugin legitima políticas externas expansionistas ou intervencionistas ao apresentar a Rússia como guardiã de valores tradicionais ameaçados pelo liberalismo ocidental (Levchuk, 2013; Sevestre, 2021).

O alcance da influência de Dugin é controverso. Kalinin (2019) argumenta que, embora suas ideias sejam conhecidas, não influenciam substancialmente as percepções de política externa das elites russas. Utilizando dados da *Survey of Russian Elites: 1993–2016*, o autor conclui que a teoria neo-eurasianista de Dugin tem utilidade limitada para compreender as percepções das elites russas, sugerindo que sua influência não deve ser superestimada – embora reconheça influência mais significativa nas esferas governamentais e militares. A prática e o discurso pós-2022, contudo, enfraquecem as conclusões de Kalinin, com a legitimação da expansão territorial e da missão histórica russa, bem como o o aumento da xenofobia (Zavershinskaia, 2024; Bidochko, 2024).

O novo eurasianismo tornou-se uma forma de contornar a questão do nacionalismo russo pós-URSS. Com muitos não-russos étnicos dentro das fronteiras da Federação Russa e muitos russos étnicos e russófonos em outros países pós-soviéticos – na Ucrânia, o número de falantes nativos de russo é de aproximadamente 30%; em Belarus, 70%; na Letônia, 34% e na Estônia, 30% (ONU, 2025) – a concepção eurasiana converge para incluir todos esses grupos na nova identidade nacional russa . Essa abordagem mostrou-se muito mais atraente ao público russo do que o liberalismo de Yeltsin, profundamente vinculado à crise econômica (Plokhy, 2023, p. 100-105). Outro vetor identitário vem dos eslavófilos, que recuperam a concepção do Império Russo de que a Rússia é uma nação tripartite, composta por eslavos orientais divididos em grandes russos (russos), pequenos russos (ucranianos) e russos brancos (bielorrussos) (Plokhy, 2023, p. 102).

Assim, a retórica da defesa dos valores culturais e espirituais do "Mundo Russo", na promoção da língua russa e na reintegração de territórios "historicamente russos", não surge *ex nihilo*, mas ecoa essas tradições imperiais anteriores. A ideia de que a Rússia possui uma missão histórica de liderar e reunir os povos herdeiros da Rus é uma constante que atravessa séculos e fundamenta tanto projetos imperiais do passado quanto reivindicações geopolíticas do presente.

Nesse contexto, Vladimir Putin mobiliza ativamente tais discursos, exemplificados em seu artigo "Sobre a Unidade Histórica de Russos e Ucranianos" (Putin, 2021), no qual ele argumenta que russos e ucranianos são um único povo com uma herança cultural e histórica comum. Putin afirma que a divisão entre as duas nações é artificial e resultada de intervenções externas e políticas equivocadas. Ele defende a tese de que a identidade ucraniana é inseparável da russa e utiliza narrativas históricas para justificar a política de integração e influência russa sobre a Ucrânia. O artigo foi amplamente criticado por historiadores e analistas políticos (Segrillo, 2023; Snyder, 2022), que veem nele uma tentativa de legitimar a agressão russa e minar a soberania ucraniana.

A ideia de "Mundo Russo" passou a ser adotada por Putin publicamente em 2001, e em 2007 foi criada a Fundação "Mundo Russo" (*Fond 'Ruskiy Mir'*) (Götz & Merlen, 2019; Kudors, 2010). Putin utilizou o conceito para justificar a invasão da Crimeia em 2014 e a "Operação Especial na Ucrânia".

A Fundação "Mundo Russo", por meio de seus centros culturais no exterior, promove o idioma e a cultura russos e, segundo sua missão pública, pretende promover o diálogo da Rússia com o estrangeiro. No entanto, Zhurzhenko (2014) observa que, desde sua criação, a Fundação enfatiza a ideia de uma "Comunidade Imaginada", um "Mundo Russo" definido em termos nacionais e culturais para incluir russos na Rússia e seus "compatriotas falantes de russo" no exterior. O conceito sempre negou a existência de uma identidade ucraniana dissociada da Rússia.

Esta narrativa reflete a abordagem revisionista de Putin e suas ambições de reconstituir a esfera de influência russa, particularmente no contexto da crise da OLI. De qualquer forma, trata-se tanto de uma manifestação de normas identitárias, no sentido construtivista, como uma norma por si só – agente e estrutura constituindo-se mutuamente. O artigo de Putin, disponível no site oficial do governo russo, é amplamente referenciado pela mídia e formadores de opinião.

Segundo Zurzhenko (2014), de 2005 a 2010, o Kremlin definiu as elites ucranianas pró-Ocidente como arcaicas, e o nacionalismo ucraniano, mesmo o mais moderado e democrático, como "fascista". Essa narrativa se ancora em eventos da Segunda Guerra Mundial, especialmente na colaboração de setores da Organização dos Nacionalistas Ucranianos (OUN), lidera-

da por Stepan Bandera, com as forças nazistas. Embora essa colaboração tenha existido, esteve vinculada à resistência à ocupação soviética e associada à esperança de apoio alemão à independência ucraniana. Bandera, de fato, foi preso pelos nazistas e encaminhado para um campo de concentração. A despeito disso, a URSS e, posteriormente, a Rússia, instrumentalizaram o episódio para deslegitimar o projeto de construção nacional ucraniano (Marples, 2006; Plokhy, 2023). Movimentos como o de Bandera são de fato altamente controversos, estiveram envolvidos em extermínios étnicos e inspiram movimentos de extrema-direita contemporâneos.

Outro elemento cultural importante na divulgação, defesa e aprofundamento da ideia de "Mundo Russo" é a Igreja Ortodoxa Russa (IOR) (Zhurzhenko, 2014; Kudors, 2010; Bokoch, 2019). A IOR associou-se oficialmente à Fundação "Mundo Russo" em 2009 (Bremer, 2015). É interessante observar que, para a IOR, não há uniformidade no "Mundo Russo". As diferentes etnias e os diferentes idiomas que integram essa comunidade identitária também não definem "povos de primeiro ou segundo escalão", nas palavras do Patriarca Alexy II (Bremer, 2015). Desta forma, além do idioma russo, a Igreja defende o ensino de idiomas como o ucraniano, o bielorusso ou o moldávio.

Götz & Merlen (2019) divisam três abordagens analíticas acerca da postura internacional da Rússia contemporânea. A primeira percebe a Rússia como uma potência revanchista, empenhada em minar a OLI, motivada principalmente por fatores culturais internos, como o conceito identitário de "Mundo Russo". Em contraste, outra corrente interpreta o comportamento russo como essencialmente defensivo, argumentando que são as ações expansionistas do Ocidente, particularmente da OTAN, que têm levado Moscou a reagir. Nesse contexto, o conceito do "Mundo Russo" serve como justificativa para uma política reativa e protetora da esfera cultural russa. Uma terceira abordagem caracteriza a Rússia como simultaneamente agressiva e isolacionista, um país que busca consolidar uma esfera própria de influência, definida cultural e politicamente pelo "Mundo Russo", se afastando deliberadamente das instituições e normas ocidentais.

A construção da identidade russa é central nessa definição de política externa ou, sob outro ponto de vista, de política "interna". É interessante observar que, como herança da construção identitária da URSS, muitos ucranianos étnicos e outros grupos étnicos, como lituanos e uzbeques, historicamente se sentiram pertencentes a este mundo eslavo, se não russo. Kulyk (2018) observa que a categoria soviética de "língua nativa" não deve ser menosprezada (ver também Arel, 2018). Língua nativa, nos censos soviéticos, aparece como uma pergunta redundante para nacionalidade ou etnicidade — a despeito da língua que o respondente falava no cotidiano. Para esta última, Arel (2002) cunhou o termo "língua de conveniência". Observando o padrão de votação entre as diversas regiões ucranianas, Kulyk (2018) argumenta que a questão das nacionalidades foi uma das condicionantes do advento da Perestroika e do fim da URSS. Segundo ele, em 1985 a questão étnica ainda não era vista com um problema explosivo

do sistema. Estudiosos soviéticos acreditavam que a questão das etnias tendia para a *sblizhenie* (aproximação), ou mesmo *sliyanie* (fusão) em direção a um único povo soviético (*sovietskii narod*) e que problemas pontuais eram sanados com políticas regionais.

Segundo Segrillo (2000), os censos soviéticos dividiam os mais de 100 grupos étnicos observados em três categorias principais: nacionalidade, subnacionalidade e minoria estrangeira. Nacionalidades englobavam grupos maiores e mais consolidados, com população superior a 300 mil pessoas, como russos, ucranianos e estonianos. As subnacionalidades eram grupos menores como iúpiques e tchuktches, e minorias estrangeiras grupos como finlandeses e coreanos.

Segrillo (2002) faz um histórico das relações entre nacionalidades na URSS, demonstrando como ambos territórios e populações são herdados do Império Russo. Contudo, principalmente a partir da década de 1970, observa-se uma crescente insatisfação em torno, principalmente, de nacionalismos de etnias asiáticas e muçulmanas. A partir de 1988-1989, surgem (pelo menos oficialmente) os primeiros conflitos violentos de fundo interétnico: Nagorno-Karabakh, o "domingo negro" em Tbilisi, e movimentos no Uzbequistão, no Cazaquistão e na Quirguízia.

As repúblicas bálticas estiveram na vanguarda do movimento nacionalista, que rapidamente se expandiu para outras repúblicas, como a Ucrânia, a Geórgia e a Moldávia. Esse movimento, naturalmente, derivou num amplo espectro político, mas que, por contraposição à influência russa, tomou um aspecto pró-Ocidente. No caso ucraniano, já nas primeiras eleições pode-se observar uma divisão regional entre dois amplos espectros políticos: pró-Rússia e pró-Ocidente (Larrabee, 2007; Ryabchuk, 2003; Arel; Khmelko, 1996; Kubicek, 2000).

Neimark (2015), que representa a perspectiva russa, contrapõe a reação ocidental de que a concepção de "Mundo Russo" está associada a noções imperialistas. Para o autor, essa é uma visão estereotipada que percebe a Rússia a partir de uma suspeição histórica e geopolítica, como uma ameaça ao Ocidente e às suas ideias. Neimark ressalta a diversidade de abordagens entre a Rússia e seus vizinhos inseridos na ideia de "Mundo Russo". Em algumas delas, o conceito representa uma unidade cultural e civilizacional que transcende fronteiras étnicas e nacionais, enquanto para outros representa a dominação russa a ser resistida. Neimark percebe essa dualidade presente no caso ucraniano.

A perspectiva de Neimark (2015) evidencia como o caso ucraniano representa também uma contradição interna da subordem do "Mundo Russo". Enquanto os russos, do ponto de vista do dominador, percebem a Ucrânia como a Pequena Rússia, parte intrínseca da nação russa, os ucranianos constroem sua identidade moderna muito no sentido daquilo que eles não são (Graeber, 2013). É interessante contrastar essa perspectiva com a observada por Ikenberry (2005) em relação ao sistema americano como não imperial e baseado em ordem aberta. O "Mundo Russo" é eminentemente imperial e baseado em filiação inata (Laurelle, 2008).

Essa contradição coaduna com a perspectiva de Haukkala (2015), que descreve o conflito na Ucrânia como a culminação inexorável de uma crise de longo prazo entre Rússia e Europa. A guerra é um ponto de inflexão, resultado da transição de uma relação cooperativa para uma de maior contestação e conflito. O autor acredita que isso é resultado das tentativas europeias de integrar a Rússia na ordem liberal pan-europeia baseada em valores e normas liberais. A Rússia inicialmente aceita o processo, mas acaba por resistir cada vez mais. Assim, a crise representa a colisão entre essa tentativa europeia e interesses estratégicos russos, intrinsecamente incompatíveis com a ordem liberal. Dessa forma, a Rússia também constrói sua identidade como aquilo que ela não é — ocidental.

A IDENTIDADE UCRANIANA EM TENSÃO COM A NOVA IDENTIDADE RUSSA

Como vimos, a narrativa russa apresenta o país como herdeiro da Rus de Kyiv em meados do século XV, nos primeiros anos do principado de Moscou. O principado Rus de Kyiv durou de 882 a 1239. Ivan III, o Grande, era príncipe de Moscou e um dos muitos descendentes dos príncipes de Kyiv, e ampliou o domínio de Moscou de Níjni (Baixa) Novgorod a Novgorod, a Grande. Particularmente na conquista desta última, utilizou-se da questão dinástica como justificativa para a conquista — uma espécie de Munique ancestral. Nessa construção narrativa, Moscou nascera com a vocação da conquista. O sentimento nacional ucraniano, ao contrário, tem suas origens no Hetmanato cossaco, que se aliou a Moscou para libertar-se do jugo polonês. Eventualmente, negociou e perdeu sua autonomia com o advento do Império Russo (Plokhy, 2021). Nesta perspectiva, a Ucrânia nascera com a vocação da resistência.

Durante o período de domínio pelo Império Russo e pela URSS, houve um esforço sistemático que buscou hegemonizar o discurso narrativo de que Rússia e Ucrânia eram essencialmente um só povo com uma origem comum na Rus de Kyiv (Plokhy, 2021; Plokhy, 2023; Snyder, 2019; Snyder, 2010). Esse movimento de hegemonização foi fundamental para a construção de uma identidade coletiva que serviu aos interesses políticos e culturais do poder dominante.

O Império Russo esforçou-se para integrar a identidade ucraniana à russa através de políticas de russificação. Essas políticas incluíam a imposição da língua russa, com a supressão da língua e tradições culturais ucranianas. A narrativa histórica de unidade cultural e histórica com berço comum na Rus de Kyiv foi essencial para legitimar a expansão territorial russa e a integração da Ucrânia ao Império Russo (Kappéler, 2001). Nesse período, a língua ucraniana encontrou refúgio na Galícia, região dominada pela Áustria, onde se publicavam textos locais

e de regiões sob domínio do Império Russo. Intelectuais como Taras Shevchenko, Mykola Kostomarov e Mykhailo Hrushevsky empreenderam um fértil movimento nacionalista ucraniano no século XIX, desenvolvendo a narrativa nacional, promovendo a literatura e mantendo viva a alta cultura ucraniana (Plokhy, 2023).

Sob o regime soviético, o processo de hegemonização foi continuado. A URSS, apesar de sua retórica internacionalista e, por vezes, contrária ao próprio nacionalismo russo, adotou uma abordagem centralizadora e russocêntrica. A promoção do "povo soviético" como uma identidade supranacional foi uma extensão do projeto imperial russo, agora envolto na ideologia comunista (Hosking, 2001). A narrativa histórica enfatizou a continuidade e a inevitabilidade da unidade russo-ucraniana, e a resistência ucraniana foi retratada como reacionária e burguesa. Os movimentos migratórios planejados de russos étnicos para todas as regiões da URSS também contribuíram para a russificação destes territórios (Kolstø, 1995).

Não obstante, é instigante como, ao tempo da Revolução de 1917, os Bolcheviques apoiaram-se no nacionalismo para atrair lideranças locais, recrutando apoiadores em suas *intelligentsii*. Houve reconhecimento de seus direitos à autonomia política e ao emprego de seus idiomas. Ao contrário, os Brancos combatiam as nacionalidades, buscando um movimento de expansão da nacionalidade russa (Plokhy, 2023).

A Rada (Conselho), parlamento revolucionário ucraniano criado por Myhailo Hrushevsky em 1917, proclamou a autonomia ucraniana dentro de uma eventual república russa. Com o golpe bolchevique, a Rada proclamou a criação da República Popular da Ucrânia. Havia a pretensão de manter vínculo federativo com a Rússia, mas a invasão bolchevique inviabilizou esse caminho. A Rada se aliou à Alemanha e à Áustria-Hungria, mas foi derrotada pelos bolcheviques, cujas tropas massacraram a população de Kyiv. (Plokhy, 2023).

Com isso, Lênin se convenceu da necessidade de manter as nacionalidades com status equivalente à da Rússia, em oposição a Stalin que defendia a absorção de todos na Rússia. O modelo de Lênin prevaleceu, com a criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1922. Nela integraram-se a República Socialista Soviética da Ucrânia, a República Socialista Soviética de Belarus, e a República Federativa Soviética Transcaucasiana, que reunia Geórgia, Armênia e Azerbaijão. Além, claro, da própria Rússia em situação de igualdade (Plokhy, 2023; Subtelny, 2009). A centralização se deu no partido comunista. Diferentemente das outras repúblicas, a Rússia não possuía um partido próprio, mas controlava o partido da União. Os partidos das Repúblicas estavam na mesma hierarquia daqueles das províncias russas (Plokhy, 2023).

Com Stalin, a afirmação identitária foi revertida, com o advento da campanha sistemática de russificação. A industrialização e a administração pública foram grandes vetores desse processo, com o idioma russo gozando de exclusividade nessas esferas.

Na Ucrânia, essa nova política foi inaugurada em 1929 com julgamentos midiáticos contra a *intelligentsia* local – destacando-se a "Renascença Executada", que promovia um renascimento da língua e cultura ucranianas –, processo que se intensificou durante o Holodomor de 1932-33 (Lushnycky; Riabchuk, 2009). No Holodomor, pelo menos 4 milhões de camponeses morreram em razão do confisco de toda a produção e estoque, numa resposta do regime à resistência contra a coletivização. A repressão das expressões culturais ucranianas, a coletivização forçada que levou ao Holodomor e a perseguição das elites intelectuais foram parte de um esforço sistemático para quebrar qualquer senso de identidade nacional ucraniana (Snyder, 2010). A hegemonia cultural soviética visava a criar um novo sujeito político, o *homo sovieticus*, para o qual a identidade nacional tradicional era obsoleta e potencialmente subversiva (Suny, 1993).

A Segunda Guerra Mundial alterou novamente essas dinâmicas. Inicialmente, o regime soviético promoveu o nacionalismo ucraniano como ferramenta de mobilização para resistir ao avanço nazista. Após a ocupação do território ucraniano pela Alemanha, esse nacionalismo foi instrumentalizado pela URSS para recrutar os mais de quatro milhões de soldados ucranianos que integraram o Exército Vermelho, bem como para justificar a reanexação dos territórios da Ucrânia Ocidental no pós-guerra.

Paralelamente, movimentos insurgentes ultranacionalistas, como o liderado por Stepan Bandera, que inicialmente cooperaram com as forças nazistas, posteriormente romperam essa aliança e passaram a combater ambos os regimes. Esses grupos mantiveram uma resistência armada em defesa da independência ucraniana até serem definitivamente neutralizados pelas forças soviéticas na década de 1950. Cerca de dois milhões de ucranianos, incluindo Bandera e muitos dos seus seguidores, foram deportados para campos de trabalho forçado nazistas; outros milhares acabaram enviados para os *gulags* soviéticos, onde ucranianos constituíam a maior parte dos prisioneiros (Plokhy, 2023; Suny, 1993).

Quando Gorbachev assume a liderança soviética, em 1985, o renascimento ucraniano estava bastante enfraquecido e a russificação bastante avançada, particularmente nas grandes cidades e no leste e no sul do país (Plokhy, 2023). No entanto, essa hegemonização encontrava resistência. O movimento de independência ucraniano, que ganhou ímpeto no final do período soviético, pode ser visto como uma contra-hegemonia que afirmava uma identidade nacional ucraniana distinta e autônoma (Subtelny, 2009). O renascimento cultural ucraniano durante os períodos de relaxamento político e a persistência de tradições culturais e linguísticas ucranianas indicam que a hegemonia russa-soviética nunca foi totalmente bem-sucedida em erradicar a identidade nacional ucraniana.

Mielniczuk (2006) corrobora que a relação complexa entre Ucrânia e Rússia após o colapso da URSS é fundamentada, em grande parte, em suas diferentes construções identitárias. As distintas trajetórias históricas — com a Rússia frequentemente desempenhando o papel

CC BY NC SA

de potência dominante e as demais repúblicas soviéticas como subordinadas — produziram identidades frequentemente conflitantes. Migrações massivas promovidas pelo Império Russo e pela URSS contribuíram para a formação de grupos identitários diversos, cujas heranças pós-soviéticas continuam visíveis nas tensões envolvendo minorias russas nos Estados Bálticos, na dependência econômica de Belarus e nas disputas militares na Moldávia.

No entanto, a dinâmica russo-ucraniana revelou-se particularmente intrincada, refletindo disputas econômicas, políticas e militares acentuadas. A relação é marcada, historicamente, por desconfiança mútua e interesses concorrentes. O caso da expansão da OTAN e seu impacto nas percepções de segurança da Ucrânia ilustra como alianças externas influenciam as dinâmicas identitárias e o conflito entre os dois países (Mielniczuk, 2006; Mielniczuk, 2022).

Sob a perspectiva neo-gramsciana, a construção de identidades constitui um terreno de disputa constante, onde o consenso cultural é negociado e disputado, podendo gerar resistência mesmo sob condições altamente repressivas. Nesse sentido, a resistência cultural ucraniana e finalmente a independência em 1991 são testemunhos tanto dos limites dessa hegemonização como da resiliência da identidade nacional ucraniana.

Após a independência, a construção da identidade nacional ucraniana foi fortemente vinculada ao desejo de integração à OLI, evidenciada por políticas públicas voltadas à democratização, fortalecimento do Estado de Direito e respeito aos direitos humanos (Krawchenko, 2022). Após 2014, a Ucrânia promoveu reformas institucionais alinhadas aos padrões europeus, intensificou sua cooperação com a OTAN e buscou associação plena à União Europeia, reforçando seu posicionamento pró-ocidental (Way, 2015; Krawchenko, 2022). Tais medidas demonstram que o projeto nacional ucraniano não é apenas reativo à ameaça russa, mas proativo na construção de uma identidade ancorada nos valores liberais internacionais.

Nesse contexto Riabchuk (2012) argumenta que a Ucrânia representa uma "nação inacabada" que busca sua realização plena por meio da integração europeia, contrapondo-se ao modelo civilizacional autoritário russo. A aproximação com a OLI, portanto, surge como estratégia não apenas geopolítica, mas também civilizacional, na qual o Ocidente representa a alteridade positiva e a Rússia o "outro" negado (Zhurzhenko, 2002).

De outro lado, iniciativas associadas à visão do "Mundo Russo" como não permitir o ingresso da Geórgia e da Ucrânia na OTAN, manter a base naval russa em Sevastopol, e criar um espaço econômico comum eurasiático com Belarus, Ucrânia e países da Ásia Central (Plokhy, 2023) são indicativas de processualidade *e* organicidade inerentes à crise da OLI. O ator revisionista é a Rússia, cuja relação com a ordem é analisada a seguir.

A RÚSSIA NA ORDEM LIBERAL INTERNACIONAL

As relações entre Rússia e Europa seguiram uma trajetória de descompasso entre as expectativas mútuas e percepções de suas respectivas ações. Após o colapso da URSS, a Rússia ingressou na OLI com uma identidade democrática, esperando tratamento igualitário no contexto internacional (Bordachev, 2022). Contudo, a adesão russa a princípios como não-intervenção, respeito à soberania, multilateralismo, livre mercado, democracia e transparência foi errática (Santos, 2018; Bordachev, 2022; Clunan, 2018)

Segundo Santos (2018), desde 2000 a Rússia tem buscado recuperar seu status de grande potência por meio de uma política externa pragmática e multivetorial. Essa abordagem visa a combater a hegemonia dos EUA e promover uma ordem mundial multipolar, utilizando estratégias como a manutenção de influência sobre os Estados pós-soviéticos e o fortalecimento de alianças internacionais

Nesse sentido, Bordachev (2022) argumenta que a Rússia adota o conceito de "Mundo Russo",tanto identitária quanto pragmaticamente, em contraposição à OLI desde o advento da era Putin. O embate entre as narrativas-mestras destes dois mundos impacta a evolução identitária ucraniana e russa, os cálculos de suas políticas internas e externas e, fatalmente, a agressão russa iniciada em 2014 e extrapolada em 2022. A Rússia representava pontos de tensão internos e externos, com sua presença simultânea entre os líderes globais, em termos de poder militar, e como membro da ordem liberal governada pelas democracias ocidentais.

Bordachev (2022) observa que a lei internacional, baseada na Carta das Nações Unidas, alcançava todos os Estados, independentemente de serem parte da ordem liberal ou não, como era o caso de China e URSS. A China, por exemplo, se beneficiou da livre circulação de mercadorias desde um estágio precoce e,embora agora postule por reformas políticas na ordem, se trata de reformas que mantenham esse privilégio econômico.

Com o colapso da URSS, a Rússia herda o seu lugar na ordem internacional global e adere à ordem liberal. Após a Guerra Fria, as relações entre Rússia e Europa se desenvolveram sob a égide da ordem liberal: integridade territorial dos Estados, livre movimento de bens, capitais e serviços, uso da força apenas para autodefesa, e instituições multilaterais estruturando esses valores (Bordachev, 2022). O processo de desintegração da URSS é, naturalmente, parte do fenômeno globalizante (Stiglitz, 2002), particularmente considerando os movimentos liderados por Boris Yeltsin na Rússia, Leonid Kravchuk na Ucrânia e Vytautas Landsbergis na Lituânia (Plokhy, 2021; Plokhy, 2023).

Esses movimentos postulavam amplas reformas políticas com adoção de regimes democráticos e livre mercado. Como argumenta Stiglitz (2002), foi um processo rápido, sem suporte institucional e proteção social, que acabou por gerar uma profunda crise econômica. Além dis-

so, o fenômeno de liberalização chocou-se com a própria cultura autocrática russa, diferente do que ocorreu na Ucrânia (Plokhy, 2023).

A concepção do "Mundo Russo" foi a resposta identitária a esse choque. No processo de globalização, essa resposta surgiu na forma do restabelecimento da autocracia observada na URSS e no Império Russo, dessa vez em torno da figura de Vladimir Putin. Valores como o cristianismo ortodoxo, a língua russa e a cultura eurasiana (em contraponto com a europeia) dão suporte a esta identidade que se ancora no passado — e daí a importância da Kyiv Rus, especialmente a interpretação histórica russa desse legado. Vinculada à construção identitária de "Mundo Russo", a intervenção na Geórgia em 2008 começou a romper a filiação russa à OLI, aprofundando a ruptura com a invasão da Crimeia em 2014 (Bordachev, 2022; Clunan, 2018).

Como observado na seção anterior, o aprofundamento do discurso narrativo de identidade russa estendida (política do "compatriota" e "Mundo Russo") estabelece as bases para uma política externa intervencionista. Desta forma, a Rússia representa uma das mais fortes contradições internas da OLI, sendo uma relevante não-adesão periférica (Babić, 2020). O colapso da URSS, diferente de universalizar o regime, mergulhou em seu seio uma grande contradição: uma Rússia nuclear, com um Estado capturado por uma oligarquia mafiosa e profundamente ferida em sua identidade de *hegemon* (imperial) (Bordachev, 2022; Plokhy, 2021; Plokhy, 2023). A concepção de "Mundo Russo" e o eurasianismo encapsulam uma subordem contraditória e desafiante da ordem hegemônica.

Esse quadro desenha uma tensão entre duas identidades cuja construção recente alterou profundamente seus sentidos com um forte componente de oposição. A identidade russa se percebe como antagônica ao Ocidente e seus valores, e percebe o mundo eslavo e eurasiano como parte de seu mundo, Ucrânia incluída. A identidade ucraniana se desenvolve em oposição ao ser russo, buscando na alteridade europeia sua identificação (Kuzio, 2024). Essa identidade ucraniana percebe sua sociedade como baseada em laços comunitários horizontais, em contraste com a verticalidade autocrática russa. Vínculos familiares e de amizade são percebidos como preponderantes em relação aos patrióticos, enquanto os russos são vistos como teimosos nacionalistas. A identidade ucraniana desenvolveu-se ainda como culturalmente diversa, em contraposição à ideia centro-europeia de que língua e burocracia perfazem um Estado (Pomerantsev, 2019; Kuzio, 2024).

A partir de 24 de fevereiro de 2022 intensifica-se o fenômeno iniciado em 2014 de consolidação de uma identidade desvinculada da ideia de integrar o "Mundo Russo". A invasão alterou inclusive a relação com o idioma. Se antes a escolha linguística cotidiana tinha influência limitada sobre a identidade nacional, após o início do conflito tornou-se comum o esforço consciente dos cidadãos para adotar e valorizar o uso do idioma ucraniano como símbolo explícito de resistência e afirmação identitária (Ryabchuk, 2015; Plokhy, 2023).

A guerra naturalmente teve profundo impacto no "Mundo Russo", particularmente naqueles que são considerados "russos" pelos "compatriotas" da IOR, da Fundação "Novo Mundo", do governo e da sociedade russa, mas estão alhures, na Ucrânia, no Cazaquistão ou na Moldávia. O idioma russo, que representava instrumento de acesso cultural e econômico globalizado, (Zhurzhenko, 2002), passa a significar o idioma imperial, da hostilidade geopolítica.

CONCLUSÃO

O conflito entre Rússia e Ucrânia é o resultado do encontro de duas placas tectônicas identitárias em sentido contrário: a Rússia se afastando da OLI e a Ucrânia buscando se integrar a ela. Esse movimento é impulsionado por estruturas profundas nas duas sociedades e pela evolução identitária em ambas, refletindo a transição do *Homo sovieticus* para *Homo Russus*, no caso da Rússia, e para *Homo liberalis*, no caso da Ucrânia. Uma dessas placas – a OLI – está submergindo e é difícil antecipar a cordilheira que resultará desse choque.

A crise da OLI é o resultado de significativas contradições tanto internas quanto externas. Internamente, as instituições criadas para sustentar essa ordem, como o Banco Mundial e o FMI, demonstraram uma capacidade limitada de se reformar e responder às novas realidades econômicas e políticas. Externamente, a ascensão de potências revisionistas como a China e a Rússia e a fragmentação da governança global colocam em xeque a hegemonia dos EUA e a eficácia das normas liberais estabelecidas após a Segunda Guerra Mundial.

A análise sob a lente construtivista permite focar como as identidades nacionais e políticas são construídas e moldadas por interações sociais e discursos. No caso da Rússia, a identidade nacional foi reconfigurada através do conceito de "Mundo Russo", que serve de base para a política externa agressiva de Vladimir Putin. Na Ucrânia, a construção de uma identidade nacional independente, orientada para os valores da OLI, intensificou-se após 2014, destacando a importância das alianças ocidentais e do desejo de integração com a Europa.

A invasão russa de 2022 teve um profundo impacto na identidade ucraniana, acelerando o processo de desvinculação do "Mundo Russo" e fortalecendo um nacionalismo cívico. Este fenômeno é evidente na crescente adoção da língua ucraniana e no reforço dos valores democráticos e liberais. Após 2014, a Ucrânia manteve um regime político mais democrático que a Rússia, considerando aspectos como competitividade eleitoral, pluralismo midiático e limites ao poder executivo. Contudo, é necessário observar que o país também apresentou tendências autoritárias associadas ao conflito. A invasão russa de 2014 gerou restrições à liberdade de expressão na Ucrânia, com novas políticas de mídia e cultura. Após o Euromaidan, medidas ideológicas nacionalistas restringiram produtos culturais russos (Way, 2015).

CC BY NC SA

De qualquer forma, a guerra não apenas solidificou a identidade ucraniana, mas também expôs as profundas divisões e contradições dentro da sociedade russa, levando a uma reafirmação do nacionalismo russo e da resistência contra a OLI.

É possível delimitar, na construção de cada uma das identidades, sua configuração em termos de processualidade, organicidade e morbidade. Ambas as construções identitárias constituem um processo de longo prazo. O eurasianismo e a concepção de "Mundo Russo" se sedimentaram por décadas e enraízam-se em referências seculares. Da mesma forma, a identidade ucraniana de resistência e oposição ao domínio russo estende-se ao tempo do Hetmanato. Ambos são processos orgânicos, profundamente enraizados nas respectivas sociedades e refletidos em normas e discursos sociais. Por fim, ambas carregam morbidades também significativas. Na identidade ucraniana, morre cada vez mais sua filiação identitária ao *mundo eurasiano* e pós-soviético, ao passo que a identidade russa representa – ao lado da China – a grande proposta reformista da ordem centralizada nas potências ocidentais.

Em suma, a guerra entre Rússia e Ucrânia deve ser entendida não apenas como um conflito territorial, mas como um confronto entre duas visões de mundo antagônicas e agonizantes. De um lado, a Rússia busca afirmar sua identidade e influência através do revisionismo e da rejeição à OLI. Sendo a potência que é, seu revisionismo é por si só uma evidência da crise orgânica da OLI. De outro lado, a Ucrânia se esforça para alinhar-se aos valores democráticos e liberais, buscando integrar-se plenamente à comunidade internacional ocidental. Seu peso é, por si só, uma evidência da crise orgânica do "Mundo Russo".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, Amitav**.** *The end of American world order*. Cambridge: Polity Press, 2014.

ALEKSIÉVITCH, Svetlana. *O fim do homem soviético*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

AREL, Dominique; KHMELKO, Vyacheslav. The Russian Factor and Territorial Polarization in Ukraine. *The Harriman Review,* vol. 9, n. 1-2*,* 1996, pp. 81-91.

AREL, Dominique. How Ukraine Has Become More Ukrainian. *Post-Soviet Affairs,* vol. 34, no. 2-3, 2018, pp. 186-189. https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1445460.

AREL, Dominique. Interpreting 'Nationality' and 'Language' in the 2001 Ukrainian Census. *Post-Soviet Affairs* 18, n. 3, p. 213-249, 2002.

BABIĆ, Milan. Let's Talk About the Interregnum: Gramsci and the Crisis of the Liberal World Order. *International Affairs* 96, no. 3, p. 767-786, 2020. https://doi.org/10.1093/ia/iiz254.

BARKAWI, Tarak; LAFFEY, Mark. The postcolonial moment in security studies. *Review of International Studies*, v. 32, n. 2, p. 329–352, 2006.

BARNETT**,** Michael**.** The end of the liberal international order? *Current History*, v. 116, n. 786, p. 271–277, 2017.

BIDOCHKO, Lesia. Disinformation against Crimean Tatars in Russian Social Media: Communication Dynamics During the First Year of Russia's Full-Scale Invasion of Ukraine. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 23, n. 2, p. 81-107, 2024.

BOKOCH, Viktoriia. «Русский мир» як антиукраїнська релігійно-політична концепція. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічних студій*, no. 24, 2019, pp. 134-140. https://doi.org/10.30970/2307-1664.2019.24.18.

BORDACHEV, Timofei. *Europe, Russia and the Liberal World Order*. London: Routledge, 2022.

BREMER, Thomas. How the Russian Orthodox Church Views the 'Russian World'. *Occasional Papers on Religion in Eastern Europe,* vol. 35, no. 3, 2015, p. 43-49.

CHESKIN, Ammon; Kachuyevski, Angela. The Russian-Speaking Populations in Post-Soviet Space: Language, Politics and Identity. *Europe-Asia Studies*, v. 71, n. 1, p. 1-23, 2019.

CLUNAN, Anne. Russia and the Liberal World Order. *Ethics & International Affaris*, v. 32, n. 1, p. 45-59, 2018.

MARPLES, David. *Stepan Bandera: The Resurrection of a Ukrainian National Hero*. *Europe-Asia Studies*, vol. 58, n. 4, 2006.

FIORETOS, Orfeo; HELDT, Eugénia. Legacies and Innovations in Global Economic Governance Since Bretton Woods. *Review of International Political Economy*, vol. 26, n. 6, 2019. https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1635513.

GÖTZ, Elias; MERLEON, Camille-Renaud. Russia and the Question of World Order. *European Politics and Society* vol. 20, no. 2, 2019, p.133-153.

GRAEBER, David. Culture as Creative Refusal. *Cambridge Anthropology*, vol. 31, no. 2, 2019, p. 1-19.

GRAMSCI, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers, 1971.

HEHIR, Aidan**.** The permanence of inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect. *International Security*, v. 38, n. 1, p. 137–159, 2013.

HELLEINER, Eric. The Life and Times of Embedded Liberalism: Legacies and Innovations Since Bretton Woods. *Review of International Political Economy*, vol. 26, n. 6, 2019. https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1607767.

HOSKING, Geoffrey. *Russia and the Russians: A History*. Cambridge, MA: Belknap Press, 2001.

IKENBERRY, John G. *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars.* Princeton: Princeton University Press, 2001.

IKENBERRY, John G. Power and Liberal Order: America's Postwar World Order in Transition. *International Relations of the Asia-Pacific* 5, no. 2, 2005, p. 133-152. https://doi.org/10.1093/irap/lci112.

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

JAHN, Beate. Liberal Internationalism: Historical Trajectory and Current Prospects. *International Affairs* vol. 94, no. 1, 2018, p. 43-61. https://doi.org/10.1093/ia/iix231

KAPPÉLER, Andreas. *The Russian Empire: A Multiethnic History*. Harlow: Longman, 2001.

KOLSTØ, Pål. The New Russian Diaspora: Minority Protection in the Soviet Successsor States. *Journal of Peace Research*, 30(2), p. 197-217, 1993.

KOLSTØ, Pål. *Russians in the Former Soviet Republic*. Bloomington: Indiana University Press, 1995.

KRAWCHENKO, Tamara**.** Ukraine's Decentralisation Reforms and the Path to Reconstruction, Recovery and European Integration. *LSE Public Policy Review*, v. 2, n. 2, 2022.

KUBÁLKOVÁ, Vendulka, ed. *Foreign Policy in a Constructed World*. Armonk: M.E. Sharpe, 2001.

KUBICEK, Paul. Regional Polarisation in Ukraine: Public Opinion, Voting and Legislative Behaviour. *Europe-Asia Studies,* vol. 52, n. 2, p. 273-294, 2000.

KUDORS, Andis. Russian Public Relations and Soft Power in Foreign Policy. *Russian Analytical Digest*, Center for Security Studies, 2010. Disponível em: https://policycommons.net/artifacts/2261072/no-81/3020121/. Accessado 13 out. 2022.

KULYK, Volodymyr. Language Identity, Linguistic Diversity, and Political Cleavages: Evidence from Ukraine. *Nations and Nationalism,* vol. 17, no. 3, 2011, p. 627-648.

KUPERMAN, Alan. A model humanitarian intervention? Reassessing NATO's Libya campaign. *International Security*, v. 38, n. 1, p. 105–136, 2013. DOI: 10.1162/ISEC_a_00126.

KUZIO, Taras. Ukrainian versus Pan-Russian Identities: The Roots of Russia's Invasion of Ukraine. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, v. 24, n.3, p. 234-257, 2024.

LARRABEE, F. Stephen. Ukraine at the Crossroads. *The Washington Quarterly,* vol. 30, no. 4, 2007, p. 45-61.

LEVCHUK, Kateryna. *Eurasianism: A Russian Monroe Doctrine?* Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Central European University, Budapeste, 2013.

LUSHNYCKY, Andrej; RIABCHUK, Mykola. *Ukraine on Its Meandering Path Between East and West*. Bern: Peter Lang, 2009.

MEARSHEIMER, John J**.** *The great delusion: liberal dreams and international realities*. New Haven: Yale University Press, 2018.

MIELNICZUK, Fabiano. Identidade como fonte de conflito: Ucrânia e Rússia no pós-URSS. *Contexto Internacional,* vol. 28, no. 1, 2006, p. 223-258. https://doi.org/10.1590/S0102-85292006000100004.

MILLER, Alexei. *The Ukrainian Question: The Russian Empire and Nationalism in the Nineteenth Century.* Budapeste: Central European University, 2003.

NEFEDOVA, Tatyana. The Third Rome: Old Russian Messianism and its Post-Soviet Revival. *Russian Politics & Law*, v. 54, n. 1, p. 45–59, 2016.

NEIMARK, Mark. Украинский кризис и русский мир. *ОБОЗРЕВАТЕЛЬ* vol. 8, 2015, p. 40-49.

NORLOFF, Carla. Hegemony and Inequality: Trump and the Liberal Playbook. *International Affairs* vol. 94, no. 1, 2018, p. 63-88. https://doi.org/10.1093/ia/iix262.

ONU. *UN data:* Population by language, sex and urban/rural residence. [S.l.]: United Nations Statistics Division, 2025. Disponível em: http://data.un.org. Acesso em: 4 abr. 2025.

ONUF, Nicholas. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ONUF, Nicholas. Constructivism: A User's Guide. In: KUBALKOVÁ et al (org). *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E. Sharp, 1998.

PASITSELSKA, Olga. Ukrainian crisis through the lens of Russian media: Construction of ideological discourse. *Discourse and Communication*, v. 11, n. 6, p. 591-609, 2017.

PETERSON, John. Present at the Destruction? The Liberal Order in the Trump Era. *The International Spectator,* vol. 53, no. 1, 2018, p. 28-44. https://doi.org/10.1080/03932729.2018.1421295.

PLOKHY, Serhii. *The Gates of Europe: A History of Ukraine.* New York: Basic Books, 2021.

PLOKHY, Serhii. *The Russo-Ukrainian war: the return of history.* New York: W. W. Norton & Company, 2023.

POMERANTSEV, Peter. Preface. *In*: YERMOLENKO, Volodymyr (org). *Ukraine in Histories and Stories*. Kyiv: Ukraine World, 2019.

POPOVA, Mariia. The Position of the Russian Language in the Post-Soviet States. *Alkalmazott Nyelvtudomány,* v. 23, n. 2, p. 178-199, 2023.

PUTIN, Vladimir. On the Historical Unity of Russians and Ukrainians. 2021. Disponível em: http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181. Acessado em 5 jul. 2024.

RAGAZZI, Mario. *La invención de la debilidad del Estado colombiano en la retósfera internacional. El caso de la Unión Europeia.* Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2002.

ROMANOVA, T. Russia's Neorevisionist Challenge to the Liberal International Order. *The International Spectator,* vol. 53, n. 1. 2018, p. 76-91.

RYABCHUK, Mykola. *Dvi Ukrayiny: Realni Mezhi, Virtualni Viyny* [Duas Ucrânias: fronteiras reais e guerras virtuais]. Kyiv: Krytyka, 2003.

RYABCHUK, Mykola. 'Two Ukraines' Reconsidered: The End of Ukrainian Ambivalence? *Studies in Ethnicity and Nationalism* vol. 15, no. 1, 2015, p. 138-156.

RIABCHUK, Mykola**.** *Gleichschaltung: Authoritarian consolidation in Ukraine*. Kyiv, K.I.S.: 2012.

SANTOS, Héric Manuel. *A reformulação da política externa russa durante a presidência Putin--Medvedev*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Lisboa, 2018.

SEGRILLO, Angelo. A Guerra da Ucrânia: Repercussões Historiográficas no Contexto da Questão Nacional. *Revista Brasileira de História* vol. 43, no. 94, 2023.

SEGRILLO, Angelo. *O Declínio da URSS: Um Estudo das Causas*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SEVESTRE, Paul. Russia's Civilizational Narrative: Metapolitics and Praxis. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). LUISS, 2021.

SHENFIELD, Stephen. *Russian Fascism: Traditions, Tendencies, Movements*. Armonk: M.E. Sharpe, 2001.

SHILLIAM, Robbie. Intervention and modernity: the imperialism of (liberal) peace. *In*: SHILLIAM, Robbie (Org.). *International relations and non-Western thought: imperialism, colonialism and investigations of global modernity*. London: Routledge, 2011. p. 115–129.

SMITH, Steve. Foreign Policy Is What States Make of It: Social Construction and International Relations Theory. *In:* Kubalková, Vendulka (org). *Foreign Policy in a Constructed World*,. Armonk: M.E. Sharpe, 2001.

SNYDER, Timothy. *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*. New York: Basic Books, 2010.

SNYDER, Timothy. How Ukraine's History Differs from Putin's Version. *The European Studies Council*, 2022. Disponível em: https://macmillan.yale.edu/europe/stories/how-ukraines-history-differs-putins-versionAccessado em 5 jul. 2024.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton & Company, 2002.

STOKES, Doug. Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order. *International Affairs* vol. 94, no. 1, 2018, p. 133-150. https://doi.org/10.1093/ia/iix238.

SUBTELNY, Orest. *Ukraine: A History*. 4th ed. Toronto: University of Toronto Press, 2009.

SUNY, Ronald Grigor. *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*. Stanford: Stanford University Press, 1993.

WAY, Lucan. The Maidan and Beyond: Civil Society and Democratization. *Journal of Democracy*, v. 25, n. 3, p. 35–43, 2015.

ZAVERSHINSKAIA, Polina. State's Legitimisation of Violence through Strategic Narration: How the Kremlin Justified the Russian Invasion of Ukraine. *The International Spectator*, vol. 59, n. 2, p. 18-36, 2024.

ZHURZHENKO, Tatiana. A Divided Nation? Reconsidering the Role of Identity Politics in the Ukraine Crisis. *Die Friedens-Warte* vol. 89, n. 1/2, p. 249-267, 2014.

ZHURZHENKO, Tatiana. "Language Politics" in Contemporary Ukraine: Nationalism and Identity Formation. *IWM Junior Visiting Fellows Conferences*, v. 12, n. 2, Viena, 2002.

DOI: 10.30612/mones.v14i28.20425

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Guerra na Ucrânia: conflito, estratégia e o retorno de um mundo fragmentado (Resenha)

Horácio de Sousa Ramalho
Universidade Federal da Paraíba (UEPB)
João Pessoa, Paraíba, Brasil
E-mail: horaciosramalhon@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0009-1625-2150

Resumo: O livro editado por Hal Brands reúne uma série de análises acerca dos impactos da Guerra da Ucrânia no cenário internacional, escrita por uma diversidade de autores, desde acadêmicos até antigos membros de órgãos governamentais. Seja a partir de suas observações enquanto cientistas sociais ou a partir de suas experiências diretas nos governos envolvidos nos acontecimentos que levaram à invasão russa em fevereiro de 2022, todos concordam que foi um ponto de inflexão na política internacional. Mesmo se tratando de um livro sobre os primeiros anos de um conflito em andamento, os autores fazem um esforço para não apenas compreender as suas causas, mas a própria dinâmica dos combates e os prospectos para as relações internacionais, como possíveis lições para cursos de ação em um momento histórico que promete tensão e ansiedade com a volta da disputa por poder entre grandes potências, especialmente Estados Unidos, Rússia e China.

Palavras-chave: Ucrânia; Rússia; Estados Unidos; guerra; política internacional.

War in Ukraine: conflict, strategy, and the return of a fractured world (Book Review)

Abstract: The book edited by Hal Brands brings together a series of analyses about the impacts of the Ukraine War on the international scene, written by a diverse range of authors, from academics to former members of government agencies. Whether from their observations as social scientists or from their direct experiences in the governments involved in the events that led to the Russian invasion in February 2022, they all agree that it was a turning point in international politics. Even though it is a book about the early years of an ongoing conflict, the authors make an effort not only to understand its causes, but also the dynamics of the fighting and the prospects for international relations, as possible lessons for courses of action in a historical moment that promises tension and anxiety with the return of the power struggle between major powers, especially the United States, Russia, and China.

Keywords: Ukraine; Russia; United States; war; international politics.

Guerra en Ucrania: conflicto, estrategia y el regreso de un mundo fragmentado (Reseña)

Resumen: El libro, editado por Hal Brands, reúne una serie de análisis sobre el impacto de la Guerra de Ucrania en el panorama internacional, escritos por diversos autores, desde académicos hasta exmiembros de organismos gubernamentales. Ya sea desde sus observaciones como científicos sociales o desde su experiencia directa en los gobiernos involucrados en los acontecimientos que llevaron a la invasión rusa en febrero de 2022, todos coinciden en que marcó un punto de inflexión en la política internacional. Si bien se trata de un libro sobre los primeros años de un conflicto aún en curso, los autores se esfuerzan no solo por comprender sus causas, sino también la dinámica de los combates y las perspectivas para las relaciones internacionales, como posibles lecciones para los cursos de acción en un momento histórico que promete tensión y ansiedad con el regreso de la lucha de poder entre las principales potencias, especialmente Estados Unidos, Rusia y China.

Palabras clave: Ucrania; Rusia; Estados Unidos; guerra; política internacional.

Recebido em: 23/07/2025
Aceito em: 28/10/2025

CC BY NC SA

A Guerra da Ucrânia é sem dúvida um evento para o qual a maioria dos analistas de relações internacionais, cientistas políticos e historiadores não estava preparada. Igualmente, os membros de vários governos também não esperavam que as tensões iniciadas em 2014, com a anexação da Crimeia e o subsequente apoio russo a forças separatistas no leste da Ucrânia após uma revolta popular contra o então presidente Viktor Yanukovych, pudessem desaguar em uma guerra convencional anos depois. Além disso, a relação histórica entre Moscou e Kiev subsiste dentro de um caminho diverso de sociedades políticas ao redor destes dois centros de poder, com diferentes configurações políticas, dinâmicas de poder e relações sociais. A própria formação destes povos foi afetada ao longo do tempo por essa dinâmica, bem como os planos sobrepostos do conflito, sendo um entre a Rússia e a Ucrânia e outro entre a Rússia e o "Ocidente". Como em toda análise *post facto*, algumas vozes se levantaram clamando que a guerra em grande escala poderia ter sido evitada, pois os sinais eram claros. Seja qual for o julgamento, a verdade é que as consequências sociais, políticas, econômicas e militares surpreenderam a todos: desde a própria decisão de Putin em usar a força até a reação dos Estados Unidos e seus aliados, passando pelas interações no campo de batalha.

Hal Brands, Professor de Assuntos Globais na Johns Hopkins *School of Advanced International Studies* (SAIS), membro sênior *do American Enterprise Institute*, assistente especial do Secretário de Defesa no governo Barack Obama entre 2015 e 2016, membro do Conselho de Política de Relações Exteriores do Secretário de Estado e consultor da comunidade de inteligência dos EUA, busca mobilizar uma série de analistas para entender a guerra, na dificuldade de se tirar conclusões de um importante fato histórico em andamento. Em sua introdução ao livro, o autor observa como a guerra tem suas origens em 2014, sendo este momento um passo em direção aos eventos de 2022, que foram, contudo, construídos em uma longa e turbulenta história das relações políticas entre Moscou e Kiev. Além disso, Brands destaca o papel central da Ucrânia na história moderna como centro de conflitos globais, como as duas Guerras Mundiais, a invasão de Napoleão à Rússia e as realizadas pelos mongóis.

O autor elenca, ainda na introdução, aqueles que considera os temas que emergem dessa guerra: uma dupla falha composta pela incapacidade de Putin de garantir uma Ucrânia fraca e subserviente por meio de uma ação violenta e rápida e a falha do Ocidente em deter essa ação; aspectos previsíveis como a mudança do perfil da guerra da manobra para o atrito; a dificuldade em sancionar uma grande potência e a necessidade de muitos recursos para uma guerra convencional de alta intensidade; um aumento das fraturas na ordem internacional, com blocos centrados na China/Rússia, nos EUA e aliados e nos membros do Sul Global; a volta das crises entre grandes potências nucleares, um legado ainda em andamento como fruto da guerra. Integrados em todas as partes do livro, vemos os níveis de análise do indivíduo tomador de decisão, o nível do Estado e sua burocracia e o nível sistêmico, principalmente nas causas da guerra e suas possíveis consequências na arquitetura internacional.

Assim, o livro é dividido em três partes, cada uma com capítulos que, de uma forma ou de outra, se relacionam entre si para criar uma linha argumentativa fluida. A Parte I: "Origens e Panoramas" traz capítulos de Stephen Kotkin, Michael McFaul e Robert Person, Lawrence Freedman, Michael Kimmage, Anne Applebaum. Nela, os autores se debruçam sobre as origens do conflito, especialmente as mais recentes; a mudança no equilíbrio de poder; a consolidação da autocracia russa e como esta colocou o controle do destino de Moscou nas mãos de Putin; e a evolução das convicções pessoais dele e de seu círculo de conselheiros, na negação da soberania e nacionalidade ucranianas e no suposto lugar da Rússia no cenário internacional. Não há, no entanto, uma explicação clara sobre quantas e quais são as causas do conflito, ou mesmo como as que são defendidas nesta parte do livro convergiram para gerar o seu início. Assim, para além da realidade da guerra em si, não há certezas concretas nas quais um analista possa se apoiar para retirar conclusões as quais possa julgar perfeitamente sólidas.

A Parte II: "O Conflito" possui trabalhos de Michael Kofman, Dara Massicotvi, Alexander Bick, Kori Schake, Francis J. Gavin, Thomas G. Mahnken e Joshua Baker. A guerra destacou vários princípios militares duradouros, como a massa e a capacidade de mobilizar grandes forças, embora sejam difíceis de manter à medida que se degradam. A concentração e dispersão, na qual a tecnologia impacta a dispersão defensiva e dificulta a concentração. O poder de fogo continua como vital para causar atrito, choque e supressão, dadas as doutrinas centradas na artilharia de ambos os exércitos serem oriundas do exército soviético nas forças armadas ucranianas e russas. A importância da mobilização e da economia para sustentar conflitos convencionais prolongados. E a estratégia militar permanecendo submetida à política, com fatores políticos muitas vezes superando a lógica militar na condução das operações. Por fim, a guerra mostrou que novas capacidades causam impactos inicialmente, mas depois obrigam à adaptação e ao desenvolvimento de contramedidas, bem como demonstrou a importância da moral e como ela foi construída na Rússia para que o país permanecesse lutando.

Ainda na Parte II, a subestimação de Rússia e Ucrânia pelos EUA e seus aliados em momentos diferentes afetou tanto a resposta a Moscou como a ajuda a Kiev, sendo o resultado da escolha de Washington em balancear dois objetivos claramente antagônicos, auxiliar a Ucrânia e evitar o embate direto com a Rússia, por meio de uma postura ambígua que permitiu a sua descontinuidade por diferentes governos. Esta ação ambígua se deu mais pelo interesse dos EUA, sob a forma da sua política externa, do que como uma solução do país para um problema de política internacional. Ou seja, evitar a guerra ou ajudar a Ucrânia foi do interesse dos EUA para si como grande potência, não uma ação em vista da estabilidade global. No caso da subestimação da capacidade de resistência ucraniana por parte de seus aliados, a crença de que Kiev não poderia fazer frente à Rússia dada a assimetria material permeou muitas análises ainda antes de 2022. Sobre a Rússia, mesmo com seus percalços, a cultura estratégica e sua resiliência lograram a Moscou um nível de adaptabilidade suficiente para que suas tropas con-

tinuassem lutando. Quanto ao aspecto de ser um conflito sob a sombra nuclear, os autores advertem que é preciso que as ameaças como as feitas pela Rússia sejam tratadas com seriedade, mas não interpretadas literalmente, o que faz com que as lições sobre armas nucleares em disputas entre grandes potências não sejam tão claras, mas estes meios permanecem como importantes fatores a serem considerados. O apoio à Rússia de China, Irã e Coreia do Norte, somado à indiferença do Sul Global aos apelos dos aliados da Ucrânia, demonstra um desalinhamento entre a estratégia e a realidade da guerra. Tais percepções distorcidas afetaram as avaliações das capacidades militares antes, durante e após a invasão russa, inclusive no que diz respeito ao término da guerra, prejudicando as análises sobre como ela poderia terminar.

A Parte III: "Dimensões e Implicações Globais" apresenta capítulos de Ashley J. Tellis, Andrea Kendall-Taylor, Bonny Lin e Brian Hart, Mark Leonard, Daniel W. Drezner, Peter D. Feaver e William Inboden. Nesta parte, temos os autores abordando um conflito entre visões de mundo diferentes: as democracias que defendem a chamada ordem liberal e as autocracias que estariam dispostas a mudar esta ordem, bem como as fraturas nesta ordem exacerbadas pela guerra. Em vários momentos, sem nenhuma surpresa, os capítulos descrevem o período antes de 2022, os combates ocorridos durante a escrita do livro e os possíveis cenários do fim da guerra, com foco nos EUA. Bem como aquilo que os autores têm por erros de avaliação das lideranças políticas ocidentais que permitiram o conflito e sugestões para uma maneira de salvar a ordem liberal. A guerra seria um ponto sem retorno para Putin. Como resultado da guerra, emergiu um antagonismo latente que opõe grandes potências que, quando avaliaram possuir as capacidades suficientes para contestar a ordem liberal – dados os sinais de fraqueza da potência principal e seus aliados nos quais esta ordem está centrada – enxergaram ser o momento propício para agir.

Outro aspecto analisado pelos autores é a relação entre China e Rússia, o aumento da dependência desta última e a forma como a guerra se insere nas pretensões e cálculos de Pequim em sua disputa particular com os EUA. Isto seria, ao menos em parte, reflexo da avaliação desses dois países de que haveria uma ameaça do Ocidente contra si. Esta parte do livro também apresenta como a guerra da Ucrânia pode influenciar alguns dos atores considerados mais importantes em uma época que promete o acirramento da política internacional entre as grandes potências, em especial os EUA, a Rússia e a China, mas também havendo a possibilidade de uma Europa unida agindo sob ditames geopolíticos. Esta terceira parte também aborda a ineficácia das sanções contra a Rússia, seja como instrumento de dissuasão ou de negação de continuidade da guerra, e como essas sanções são vistas pela China. Também avalia como a guerra tem afetado a disputa política dentro dos EUA entre aqueles que defendem uma postura mais internacionalista ou isolacionista.

A obra é um esforço louvável de congregar diferentes pesquisadores, unindo suas perspectivas e com base em suas áreas de expertise em torno de um único e relevante fato histori-

co: a guerra da Ucrânia. Contudo, um aspecto de que o livro carece é, em meio às "visões" de vários atores, a ausência da visão ucraniana do conflito. Cada uma das partes seria enriquecida pela opinião de autores ucranianos quanto aos motivos que originaram o conflito, à situação dos combates e suas repercussões para o cenário internacional, especialmente o lugar da Ucrânia durante e após a guerra. Talvez uma nova edição da obra possa incorporar analistas ucranianos, uma vez que a guerra continua em seu ritmo destrutivo e sangrento, complementando as opiniões dos autores originais, em uma versão atualizada, haja vista a possibilidade da mudança de suas opiniões.

Na segunda frase do primeiro parágrafo do texto, Hal Brands declara não saber como a guerra terminará, mas sabia que esta tinha mudado o mundo. Ao fim, talvez a guerra na Ucrânia não tenha mudado o mundo. Apenas relembrou como ele sempre foi, a despeito de quaisquer promessas de paz que surgiram no pós-Guerra Fria. A História nunca terminou, mas abriu um "novo velho" capítulo. Os líderes políticos que tinham se esquecido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDS, Hal (Org.). *War in Ukraine:* conflict, strategy, and the return of a fractured world. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2024.