

# **FRONTEIRA**

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

## PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

*Grão-chanceler:* Dom Walmor Oliveira de Azevedo

*Reitor:* Prof. Dr. Pe. Luís Henrique Eloy e Silva

*Vice-reitora:* Patrícia Bernardes

*Assessor Especial da Reitoria:* José Tarcísio Amorim

*Chefe de Gabinete do Reitor:* Paulo Roberto de Sousa

*Pró-reitores:* Extensão - Wanderley Chieppe Felippe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



**EDITORAS PUC MINAS**

*Direção e coordenação editorial:* Mariana Teixeira de Carvalho Moura

*Comercial:* Paulo Vitor de Castro Carvalho

*Conselho editorial:* Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev'Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

**EDITORAS PUC MINAS • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais**

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico

Tel: (31) 3319.9904 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil

e-mail: editora@pucminas.br

ISSN: 1679-5377

# FRONTEIRA

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais



Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais

**PUC Minas** Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte  
v. 24 n. 48  
p. 1 - 195  
2º sem. 2024

# **FRoNteiRA**

## **Coordenação geral:**

Prof. Vinícius Tavares de Oliveira

## **Assistentes editoriais:**

Anna Carolina Zappa

Gabriel Passoni

Larissa Cristina Silva Ribeiro

Mariana Ferreira Torres

Murilo de Moraes Cortez

Victor de Matos Nascimento

## **Conselho Editorial**

Alexandre César Cunha Leite (Universidade Estadual da Paraíba)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília)

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília)

Antônio Jorge Ramalho da Rocha (Universidade de Brasília)

Carlos Augusto Canedo (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Carlos Aurélio Pimenta Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Clóvis Brigagão (Universidade Cândido Mendes)

Domício Proença Júnior (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Eduardo José Viola (Universidade de Brasília)

Eugenio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Flávia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

Léa Guimarães Souki (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Leonardo Nemer Caldeira Brant (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Marcelo Galuppo (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Maria Elizabeth Marques (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Maria Izabel Valladao de Carvalho (Universidade de Brasília)

Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Mônica Herz (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Nizar Messari (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Onofre dos Santos Filho (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Oswaldo Bueno Amorim Filho (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Paulo José dos Reis Pereira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Ricardo Seitenfus (Universidade Federal de Santa Maria)

Taiane Las Casas Campos (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

## **Apoio**

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)

Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

F935 Fronteira: Revista de Iniciação Científica. – v.1, n.1 (2001).  
– Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001-.

v.

ISSN 1679-5377

Semestral

1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações  
Internacionais.

CDU: 327(05)

# SumáRio

Além das fronteiras nacionais: o legado de Bertha Lutz na evolução do feminismo brasileiro e internacional.....7	
<i>Beyond national borders: Bertha Lutz legacy in the evolution of brazilian and international feminism</i>	
<i>Más allá de las fronteras nacionales: el legado de Bertha Lutz en la evolución del feminismo brasileño e internacional</i>	
Ana Letícia Pires Bastos, Karla Cristine Azevedo Inacio, Luiz Felipe de Lucas Elizardo	
Paradiplomacia do Estado de São Paulo: desafios e ensinamentos de sua atuação durante a pandemia da Covid-19 .....28	
<i>Paradiplomacy of the State of São Paulo: challenges and lessons from its actions during the Covid-19 pandemic</i>	
<i>Paradiplomacia en el estado de São Paulo: retos y lecciones aprendidas de su actuación durante la pandemia de Covid-19</i>	
Caroline Silva Ribeiro, Giovanna Carla Nogueira Moreira, Jéssica Regina Guerra de Souza, Maria Laura Andrade Franco	
MULHERES QUE MIGRAM: O Papel do Empoderando Refugiadas para a Integração de Refugiadas no Brasil .....48	
<i>WOMEN WHO MIGRATE: The Role of Empoderando Refugiadas for the Integration of Refugees Women in Brazil</i>	
<i>MUJERES QUE MIGRAN: El Papel del Empoderando Refugiadas para la Integración de Refugiadas en Brasil</i>	
Bruna Stela Gontijo Moura, Vinicius Carvalho de Mattos	
O que é terrorismo? Uma perspectiva pós-estruturalista sobre a reconfiguração do conceito pelo Conselho Europeu (2001-2005) .....67	
<i>What is terrorism? A poststructuralist perspective on the European Council's reconfiguration of the concept (2001-2005)</i>	
<i>¿Qué es el terrorismo? Una perspectiva postestructuralista sobre la reconfiguración del concepto por parte del Consejo Europeo (2001-2005)</i>	
Ana Beatriz Leite, Sofia Furtado Peterle	

Gênero e relações internacionais pela ótica marxista .....	89
<i>Gender and international relations from a marxist lens</i>	
<i>Género y relaciones internacionales desde la perspectiva marxista</i>	
Adriel Lemos, Ana Carolina Pantoja, Carolina Fonseca, Danielle Souza, Talita Vilela, Vitória Amaral	
PLANO COLÔMBIA, NEOLIBERALISMO E NARCOTRÁFICO: uma estratégia imperialista dos Estados Unidos.....	109
<i>PLAN COLOMBIA, NEOLIBERALISM AND DRUG TRAFFICKING: an imperialist strategy of the United States</i>	
<i>PLAN COLOMBIA, NEOLIBERALISMO Y NARCOTRÁFICO: una estrategia imperialista de los Estados Unidos</i>	
Amanda Campos Medeiros, Ana Júlia Silveira Carvalho, Maria Clara Martins Mari- nelli, Milena Maria Ferreira, Vinicius Oliveira da Silva	
Análise histórica e formal da política externa do terceiro governo Lula.....	131
<i>Historical and formal analysis of the foreign policy in Lula's third government</i>	
<i>Análisis histórica y formal de la política exterior del tercer gobierno de Lula</i>	
Davi Leão, Gabriel Avritzer	
Uma análise construtivista da mudança na integração dos refugiados sírios na União Europeia e a política de acolhimento do bloco .....	149
<i>A constructivist analysis of the changing integration of Syrian refugees in the European Union and the bloc's reception policy.</i>	
<i>Un análisis constructivista de la cambiante integración de los refugiados sirios en la Unión Europea y la política de acogida del bloque.</i>	
Ana Beatriz de Oliveira Lima de Mendonça Lima, Joana de Castro Pinelli, Maria Clara de Siqueira, Maria Eduarda Soares de Brito, Maria Luiza Garcia Janota	
O gigante asiático no multilateralismo pós anos 90: uma análise Institucionalista Neoliberal da entrada da China na OMC.....	174
<i>The Asian Giant in Post-1990s Multilateralism: A Neoliberal Institutionalist Analysis of China's Accession to the WTO</i>	
<i>El Gigante Asiático en el Multilateralismo Posterior a los Años 90: Un Análisis Institucionalista Neoliberal de la Entrada de China en la OMC</i>	
Ana Beatriz Damasceno, André Luís Norvino da Cruz, Gabriela Martins Carvalho, João Victor Diniz Conrado, Laís Camille de Mattos Campos, Lívia Tavares Lucas, Raquel Scomparin Silva	

# Além das fronteiras nacionais: o legado de Bertha Lutz na evolução do feminismo brasileiro e internacional

*Beyond national borders: Bertha Lutz legacy in the evolution of brazilian and international feminism*

*Más allá de las fronteras nacionales: el legado de Bertha Lutz en la evolución del feminismo brasileño e internacional*

Ana Letícia Pires Bastos<sup>1</sup>

Karla Cristine Azevedo Inacio<sup>2</sup>

Luiz Felipe de Lucas Elizardo<sup>3</sup>

Recebido em: 06 de Setembro de 2024

Aprovado em: 25 de Novembro de 2024

## RESUMO

O presente artigo analisa a relevância do legado de Bertha Lutz na promoção da igualdade de gênero em âmbito nacional, com sua atuação na conquista do direito de voto para as mulheres no Brasil em 1932. Assim como também no internacional, destaca-se sua atuação histórica na Conferência de São Francisco, em 1945, em que defendeu a inclusão do princípio da igualdade de direitos entre homens e mulheres na Carta das Nações Unidas. Para reali-

zar essa análise, foram utilizados pressupostos do feminismo político, focando na autonomia e participação política, bem como na transformação das esferas políticas. Nesse sentido, o artigo foca em que medida, nesse período, sua atuação refletiu as contradições das políticas de igualdade de gênero no âmbito internacional e no Brasil.

Palavras-chave: Bertha Lutz; Conferência de São Francisco; Feminismo; Igualdade.

1. Graduanda do curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Email para contato: analeticiapiresbastos@gmail.com

2. Graduanda do curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Email para contato: karlacristineazevedoinacio@gmail.com

3. Graduando do curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Email para contato: delucas-luis@hotmail.com

## ABSTRACT

This article analyzes the importance of Bertha Lutz's legacy in promoting gender equality at a national level, with her role in winning the right to vote for women in Brazil in 1932. As well as internationally, it highlights her historic role at the San Francisco Conference in 1945, where she defended the inclusion of the principle of equal rights for men and women in the United Nations Charter. In order to carry out this analysis, the assumptions of political feminism were used, focusing on autonomy and political participation, as well as the transformation of political spheres. In this sense, the article focuses on the extent to which, during this period, her work reflected the contradictions of gender equality policies at the international level and in Brazil.

Keywords: Bertha Lutz; San Francisco Conference; Feminist; Equality.

## RESUMEN

El presente artículo analiza la relevancia del legado de Bertha Lutz en la promoción de la igualdad de género a nivel nacional, con su actuación en la conquista del derecho al voto para las mujeres en Brasil en 1932. Así como también en el plano internacional, destaca su actuación histórica en la Conferencia de San Francisco, en 1945, en la que defendió la inclusión del principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres en la Carta de las Naciones Unidas. Para realizar este análisis, se utilizaron los presupuestos del feminismo político, enfocándose en la autonomía y participación política, así como en la transformación de las esferas políticas. En este sentido, el artículo se centra en la medida en que, en ese período, su actuación reflejó las contradicciones de las políticas de igualdad de género en el ámbito internacional y en Brasil.

Palabras clave: Bertha Lutz; Conferencia de San Francisco; Feminismo; Igualdad.

## 1 INTRODUÇÃO

Bertha Lutz foi uma figura importante na luta pelos direitos das mulheres no Brasil e teve uma atuação marcante em conferências internacionais, especialmente na Carta de São Francisco 1945. Nesse sentido, Lutz foi uma das pioneiras do movimento feminista brasileiro, fundadora da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF) e uma das principais responsáveis pela conquista do direito ao voto feminino no país. Dessa forma, sua carreira política se estendeu por várias décadas, refletindo um compromisso com a promoção da igualdade de gênero. No Brasil, durante o início do século XX, as mulheres enfrentavam limitações em termos de direitos e participação nos espaços públicos e na vida política. Assim, poucas tinham a chance de se destacar como Lutz. Por conseguinte, foi nesse cenário que Bertha Lutz se destacou, não apenas impulsionando a luta feminista nacional, mas também projetando suas ideias no cenário internacional.

Dessa forma, a partir da pergunta central desta análise – em que medida a atuação política de Bertha Lutz, na defesa dos direitos das mulheres, na Conferência de São Francisco refletiu as contradições das políticas de igualdade de gênero no âmbito internacional e no Brasil? – propomos uma investigação que busca evidenciar não

apenas o impacto das ações de Lutz no cenário internacional, mas também os contrastes no desenvolvimento de suas ações no contexto nacional, evidenciando as contradições nos dois níveis. Para tal análise, foi utilizado a pesquisa de documentos do arquivo nacional sobre o tema e autores que abordam dentro desse recorte, além das premissas do feminismo político, que nos levam a entender as limitações ligadas ao sexo na política. Nesse contexto, destacamos a importância de uma abordagem de discussão de gênero na política externa, evidenciando a necessidade de transformação das estruturas de poder para promover a igualdade de gênero tanto no âmbito nacional quanto no internacional.

## 2 BERTHA LUTZ: FEMINISMO POLÍTICO E HISTÓRIA

Esta seção irá apresentar dois segmentos principais, no primeiro serão examinados as premissas da Teoria Feminista, uma ênfase fundamental desta corrente teórica reside na análise do feminismo político, com destaque para as principais autoras: Shepherd (2009), Saffioti (2015) e Enloe (1989; 2007). Nesse sentido, ao explorar a intersecção entre gênero e poder, revela as intrincadas dinâmicas que influenciam as relações internacionais presentes no campo, com especial atenção para a dominação masculina imposta pela estrutura patriarcal. Nesse contexto, dois conceitos fundamentais emergem para compreender o feminismo político como análise, a hierarquia social de gênero e a sociedade patriarcal. Esses conceitos oferecem premissas cruciais para compreender as desigualdades e injustiças que permeiam as interações políticas e sociais globais, buscando promover uma abordagem mais inclusiva e equitativa nas esferas de poder.

O outro segmento, retrata a biografia de Bertha Lutz, apresentado por autores e autoras como: De Oliveira, Zuin, Matarésio e Ribeiro (2022). Destacando suas atuações para o movimento feminista brasileiro, no âmbito internacional e nacional, como a luta pelo sufrágio feminino, a liderança na conquista dos direitos políticos e ampliação da participação das mulheres na ciência e na política. Sua abordagem estratégica, conhecida como “feminismo tático”, uma concepção denominada pela própria educadora, não só lhe conferiu destaque na sociedade brasileira, como também internacional, deixando um legado duradouro como uma das principais defensoras dos direitos das mulheres no Brasil. Além disso, suas participações no âmbito internacional, como sua nomeação como

delegada plenipotenciária para a Conferência de São Francisco, deixou um marco histórico, tornando-se a primeira mulher brasileira a ocupar tal posição.

## *2.1 A Crítica do Feminismo Político às Estruturas de Dominação Global*

A afirmação de Beauvoir (1973, p.8), "não nascemos mulher, torna-se mulher", indica que a identidade feminina é construída socialmente, não sendo uma característica biológica ou natural. Sob esse aspecto, a sociedade impõe diferenças de gênero através de normas e expectativas que moldam o comportamento das mulheres desde o nascimento. Nesse sentido, outra autora feminista que aborda essa questão é Hooks (2018), em que, para ela, o sexismo é institucionalizado, enraizado em normas, práticas e políticas que perpetuam a desigualdade de gênero nas instituições. Essas perspectivas abrem caminho para a emancipação das mulheres, mostrando a feminilidade como um produto da socialização, que pode ser redefinida em busca de igualdade e liberdade. Dessa maneira, ao desafiar a divisão sexual do trabalho que relega as mulheres ao domínio privado, enquanto os homens ocupam o espaço público, o movimento busca desconstruir uma posição que subvaloriza as atividades associadas ao cuidado e à reprodução.

Nesse contexto, o feminismo contemporâneo expande as ideias de Beauvoir (1973) e confirma o pensamento de Hooks (2018) ao reivindicar a autonomia das mulheres como condição essencial para a conquista da liberdade. Portanto, o feminismo é um movimento que busca eliminar o sexismo, a exploração baseada no sexo e a opressão de gênero, além de desafiar as estruturas de atividades associadas as mulheres. Nas Relações Internacionais, isso se manifesta na exclusão das mulheres de debates e decisões importantes, na sub-representação feminina em posições de liderança e na valorização de perspectivas masculinas sobre questões globais. Essas práticas reforçam estereótipos de gênero, limitam as oportunidades das mulheres e mantêm a hegemonia masculina. Essa visão crítica é essencial para entender as dinâmicas de poder que são estruturadas e mantidas por práticas que marginalizam e excluem as mulheres, o que feminismo político busca evidenciar nas Relações Internacionais (Shepherd, 2009).

Dessa maneira, na obra "Bananas, Beaches and Bases", Enloe (1989) escreve sobre a Primeira Ministra do Reino Unido, Margaret Thatcher, como uma presença feminina única e constante em

meio a grupos de homens da elite, destacando como o mundo político ainda é dominado por homens. A presença de Thatcher na política britânica evidencia que, mesmo em um contexto em que uma mulher ocupa uma posição de poder político, os homens ainda dominam amplamente esse espaço. Isso porque a sua imagem como uma figura solitária no meio político, rodeada por homens, ressalta a persistência das estruturas patriarcais e do viés de gênero nas esferas de poder. A sua posição como mulher, em um ambiente predominantemente masculino, nos leva a refletir sobre as barreiras enfrentadas pelas mulheres para alcançar e manter posições de liderança política, destacando a necessidade contínua de desafiar e transformar essas estruturas patriarcais para promover uma verdadeira igualdade de gênero (Shepherd, 2009).

Historicamente, poucas mulheres ascenderam na carreira política, um campo dominado por homens. Por exemplo, no Reino Unido, antes de Margaret Thatcher se tornar Primeira-Ministra em 1979, nenhuma mulher havia alcançado essa posição de liderança. Mesmo com sua eleição, a representação feminina no Parlamento permaneceu baixa por décadas, destacando a barreira contínua enfrentada pelas mulheres para ingressar e progredir na política. Segundo Enloe (2007), as mulheres são frequentemente ignoradas nos estudos de Relações Internacionais porque muitos teóricos acreditam que “a mulher é inconsequente na área pública” (p.102). Esse campo é descrito como um “mar de ternos pretos, gravatas e cabelo curto” (p.102), refletindo a predominância masculina e a marginalização feminina. Desse modo, a centralidade para essa teoria é a análise da exclusão histórica das mulheres dos espaços de poder, enraizada na própria construção do Estado moderno, que relegou as mulheres à esfera privada (Biroli; Miguel, 2015).

Sob esse viés, a teoria política feminista surge como uma resposta crítica aos modelos tradicionais de ciência política, os quais frequentemente negligenciam as complexidades das motivações políticas e se limitam a temas convencionais como eleições e relações de poder institucionais, sendo comum associar o gênero masculino ao centro da política internacional. Nesse sentido, a interseção entre as lutas feministas e a teoria política feminista é crucial para entender a dinâmica de transformação social. Enquanto as lutas feministas desafiam ativamente as normas e estruturas de poder, o feminismo teórico fornece uma base intelectual para essas lutas, desafiando não apenas a representação política masculina, mas também questiona

as estruturas de poder patriarcais, que permeiam tanto os sistemas políticos conservadores quanto os de orientação mais progressista. Dessa forma, a teoria política feminista busca não apenas a igualdade de direitos formais, mas também uma transformação radical das estruturas políticas para garantir uma participação equitativa das mulheres nos processos de tomada de decisão (Biroli; Miguel, 2012).

Nesta perspectiva, apesar das dificuldades para adentrar as esferas de poder, a existência de mulheres competentes na política internacional é inegável. Entretanto, sua simples presença não altera fundamentalmente a forma como pensamos sobre a política internacional e no âmbito doméstico. Dessa maneira, as estudiosas e acadêmicas como Shepherd (2009), Hooks (2018) e Saffioti (2015) destacam dois pontos importantes. Primeiro, elas apontam que, mesmo quando presentes, as mulheres frequentemente desempenham papéis de pouco destaque na constituição de práticas políticas. Segundo, as acadêmicas enfatizam o papel integral e constitutivo do gênero na reprodução e promulgação de práticas políticas internacionais. Isso significa que o gênero não é apenas uma variável adicional, mas uma força central que molda as políticas e práticas globais. Sendo assim, a influência do gênero nas relações internacionais afeta a maneira como as políticas são formuladas, implementadas e interpretadas, revelando a necessidade de uma análise crítica que considere como as estruturas de poder patriarcais perpetuam a exclusão e a desigualdade.

Além disso, a teoria política feminista reflete as complexidades e ambiguidades dentro do movimento feminista em relação ao poder e ao Estado. Enquanto algumas vertentes como o feminismo liberal e feminismo reformista buscam uma inclusão no sistema político existente, demandando igualdade de oportunidades e direitos dentro das instituições vigentes, outras adotam uma postura mais crítica, questionando fundamentalmente a natureza do poder institucional e sua relação com a dominação masculina. Essa diversidade de perspectivas reflete não apenas a busca por uma participação política mais efetiva, mas também uma reavaliação das estruturas de poder e uma reconstrução das relações de gênero. Dessa forma, a teoria política feminista, não apenas desafia o *status quo* político, mas também busca redefinir o próprio conceito de poder, promovendo uma análise mais ampla e inclusiva das dinâmicas políticas e de gênero (Biroli; Miguel, 2012).

Dessa maneira, o poder pode ser entendido como a capacidade

de influenciar as decisões de outros de forma favorável. Enquanto os homens são socializados para exercer o poder, as mulheres são treinadas para lidar com a impotência. Elas se adaptam a micropoderes<sup>4</sup> mas muitas vezes não desenvolvem habilidades para lidar com macropoderes. Nesta perspectiva, o patriarcado é visto não apenas como uma questão de dominar, mas também de explorar, isso significa que algumas pessoas têm poder sobre outras, sem espaço para neutralidade. Assim, o patriarcado é histórico e uma forma de poder que molda as ações e oportunidades das pessoas. Esse conceito foi reformulado pelas feministas, que incluíram a questão da exploração junto com a da dominação, destacando como a instituição patriarcal opera de forma constante e pode ser perpetuada por qualquer pessoa (Saffioti, 2015).

Sendo assim, ao examinar a interseção entre gênero e poder, as teorias feministas revelam as complexas dinâmicas que moldam as relações internacionais. A hierarquia de gênero e a sociedade patriarcal são conceitos fundamentais que fornecem percepções essenciais para compreender as desigualdades e opressões arraigadas na política global. A ressignificação das narrativas convencionais da política internacional por meio das lentes femininas oferece não apenas uma compreensão mais abrangente das relações de poder, mas também direciona os esforços para a construção de um mundo mais igualitário e inclusivo, onde a dignidade e os direitos das mulheres sejam plenamente reconhecidos e respeitados (Biroli; Miguel, 2012). Diante do exposto, pode-se observar que a história das mulheres no Brasil não excluiu esse padrão, apesar de importantes figuras feministas que lutaram contra esse machismo político, como Bertha Lutz, ainda é visto na história pouca participação feminina na política e com especial destaque para a política externa.

## *2.2 Atuação e Participação de Bertha Lutz nas Conquistas do Direito da Mulher*

Bertha Lutz foi uma das mulheres que atuou ativamente para mudanças nas condições dos direitos e integração feminina nos diversos âmbitos da sociedade brasileira. Destacando-se como biólo-

4. O conceito de micropoder se refere à capacidade de influenciar ou controlar situações ou decisões ao nível local ou pequena escala, em contraposição ao poder que se exerce em uma escala mais ampla e macro, como a nível nacional ou internacional (Giddens, 2003).

ga, diplomata e educadora, tinha uma formação abrangente, além de fluência em diversas línguas, acreditava que as mudanças sociais de gênero só poderiam ser alcançadas por meio da educação, tanto pela formação das mulheres, como lhes garantindo o direito ao trabalho. Desse modo, proveniente de uma família intelectualmente estimulante, filha de cientista suíço e de uma enfermeira inglesa, Bertha nasceu em 1894 em São Paulo. Em 1914, se mudou para Paris, com o objetivo de estudar Ciências Naturais na Universidade de Sorbonne. Assim, durante sua estadia na Europa, Lutz se aproximou dos movimentos feministas, percebendo a importância das associações de mulheres na conquista de direitos. Após a sua graduação, em 1918, ela retornou ao Brasil, e tornou-se uma defensora pública do feminismo. Além disso, sua aprovação em primeiro lugar no concurso para o Museu Nacional em 1919 tornou-a segunda mulher, logo depois de Maria José Mendes, a ingressar no serviço público brasileiro (Ribeiro, 2023; Barbieri, 2020; Balesterio, 2017).

Nesta perspectiva, Bertha Lutz fundou a Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher, em 1919, destacando a necessidade de união e organização entre as mulheres em sua luta pelo sufrágio, direitos trabalhistas, políticos e civis. Demonstrando que a privação de direitos para as mulheres era uma realidade difusa, como evidenciada pelo tardio reconhecimento do voto feminino na esfera internacional, que aconteceu nos Estados Unidos em 1920, no Uruguai e no Brasil o direito ao voto para mulheres foi aprovado em 1932 e na Argentina, somente em 1947. Dessa forma, para promover sua causa, Bertha planejou estratégias como o uso da imprensa, pressão política e estabelecimento de conexões com grupos feministas em diferentes partes do mundo, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, onde o movimento feminista exerceu forte influência sobre suas ações (De Oliveira; Zuin; Matarésio, 2022).

Posto isto, no Brasil, os movimentos feministas emergiram timidamente no século XIX, com uma participação inicialmente restrita a mulheres da elite. Nesse período, a educação feminina era uma questão central, embora muitas vezes isso fosse visto como uma maneira de aprimorar suas habilidades domésticas, reforçando os papéis tradicionais de gênero. No entanto, a luta feminista começou a ganhar destaque com Bertha Lutz, nas décadas de 1920 e 1930 com o movimento sufragista. Nesse sentido, as condições das mulheres no Brasil refletiam um padrão apresentado em diversas nações, em que lutavam pela inserção no mercado de trabalho,

pela igualdade de acesso ao ensino, pela independência em relação ao estado civil e pela luta do direito ao voto, que foi implementado tardiamente no Brasil. Dessa forma, o período da sua luta marca diversas transformações políticas, econômicas e sociais, em que o feminismo enfrentou diversos obstáculos (De Oliveira; Zuin; Matarésio, 2022).

Além disso, a presença de Bertha também foi fundamental em importantes conferências internacionais ao redor do mundo. Um exemplo notável foi sua participação na Conferência Pan-americana de 1922, que foi realizada em Baltimore e organizada pela Liga Nacional de Mulheres Eleitoras dos Estados Unidos, representando um marco significativo tanto para sua trajetória pessoal quanto para o movimento feminista brasileiro. Desse modo, este encontro internacional, marcado pela presença de líderes femininas da América, desempenhou um papel crucial na definição de agendas feministas tanto no Brasil quanto em outras nações ibero-americanas, funcionando como um fórum para o intercâmbio de ideias e estratégias voltadas ao avanço das demandas feministas. Além disso, Bertha foi eleita vice-presidente da Liga Pan-Americana de Mulheres (Venancio, 2023).

Nessa Conferência, surgiu um espaço crucial de engajamento, no qual diversas redes de interação social aconteceram em torno da promoção e difusão das ideias discutidas, que se tornaram essenciais para a eficácia das ações futuras das mulheres em seus respectivos países. Entre as participantes, Carrie Catt, uma proeminente ativista americana, foi eleita presidente da Comissão Pan-Americana de Mulheres, o que lhe conferiu uma presença constante no Brasil e fortaleceu sua influência na região. Desse modo, durante a Conferência Bertha estabeleceu laços com o movimento feminista norte-americano, que influenciada pela abordagem legalista e reformista deste movimento, a Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher foi substituída pela Federação Brasileira para o Progresso Feminino (FBPF) em 09 de agosto de 1922 (Venancio, 2023; De Oliveira; Zuin; Matarésio, 2022).

A partir disso, a FBPF representou o principal veículo para a implementação das ideias feministas advindas do exterior. Tinha como objetivo a organização das mulheres na América do Sul, conferindo ao Brasil um papel de liderança nesse movimento, em busca de promover de forma pacífica a educação e instrução das mulheres, garantir direitos trabalhistas, fomentar a cooperação feminina, facilitar

participação política e fortalecer relações com países americanos. Para muitos, a FBPF foi reconhecida como o maior movimento feminino já registrado na história do Brasil. Ademais, a federação também agiu politicamente, solicitando inclusões relacionadas às mulheres no anteprojeto da Constituição através de uma carta enviada ao Deputado responsável pela Assembleia Constituinte. No entanto, a Federação perdeu forças nos anos 1940, e a luta feminista reproduziu essa dinâmica no país (De Oliveira; Zuin; Matarésio, 2022).

Para disseminar suas ideias do movimento feminista, a educadora utilizou meios como artigos em jornais, muitas vezes usando pseudônimos para evitar conflitos familiares. Em seus artigos, ela criticava a situação das mulheres brasileiras e defendia a igualdade de gênero, buscando mobilizar as mulheres para a organização e emancipação. Dessa forma, Bertha Lutz foi uma das primeiras a trazer para o debate público nacional a necessidade de construir uma sociedade mais igualitária entre os sexos, alinhada aos modelos modernos de desenvolvimento internacional. Nesse sentido, em 1923, Bertha Lutz foi nomeada delegada pelo Ministério das Relações Exteriores e representou o Brasil na Conferência Internacional pelo Sufrágio em Roma. Durante este evento, Lutz adotou novos termos como “equivalência de sexos” e “novas responsabilidades da mulher”. No entanto, sua escolha por uma linguagem mais moderada refletiu uma estratégia consciente para alcançar as elites e as altas esferas políticas, consideradas cruciais para o avanço de suas causas. (Barbieri, 2020).

No ano subsequente, em 1924, Lutz direcionou sua energia para questões políticas, pressionando o Senado Federal sobre a nacionalidade da mulher casada e participando ativamente na elaboração de sugestões para um projeto de lei. Paralelamente, mobilizou operárias para entregarem um documento, assinado por 450 mulheres representando 6 mil operárias, ao presidente Artur Bernardes, solicitando representação feminina no Conselho de Trabalho. Além disso, desempenhou um papel fundamental na fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE). Ademais, em 1928, a FBPF publicou seu próprio “Manifesto Feminista”, fortemente influenciado pelo documento estadunidense, “Proclamação dos Direitos da Mulher”, evidenciando uma interferência do feminismo liberal na principal instituição feminista brasileira (Barbieri, 2020).

Para além disso, pode-se destacar a participação de Bertha Lutz na Conferência Interamericana de Montevideu de novembro

de 1933. Esta Conferência serviu como um espaço de interação oficial entre as nações do continente, permitindo que a diplomacia dos EUA influenciasse seus aliados e vizinhos enquanto estes expressavam suas opiniões. Desse modo, apesar de alguns consensos políticos e econômicos alcançados, as discussões sobre os direitos das mulheres geraram tensões. Nesta perspectiva, durante a Conferência de Montevidéu, Bertha e outras delegadas latino-americanas, apresentaram propostas para unificar a legislação de direitos civis e políticos das mulheres, demonstrando a capacidade das mulheres latinas de propor iniciativas próprias (Marques, 2013).

No entanto, a postura de superioridade das feministas norte-americanas e europeias gerou desconfiança e resistência entre as feministas latino-americanas. Apesar dos esforços, o Tratado de Igualdade de Direitos não foi aprovado, com a delegação norte-americana se abstendo de votar, o tratado foi assinado apenas por Uruguai, Paraguai, Equador e Cuba. Desse modo, Bertha destacou que os direitos civis e políticos das mulheres são questões internas de cada país, o que dificultava a aprovação de tratados internacionais. Assim, Lutz concluiu seus discursos pedindo aos participantes para acelerar as reformas legais em seus países e igualar os direitos das mulheres na região, apesar das limitações enfrentadas (Marques, 2013).

Além disso, dez anos após a fundação, a FBPF alcançou o resultado do sufrágio, levando Getúlio Vargas a promulgar o decreto 21.076 de 24 de fevereiro de 1932, que declarava que qualquer cidadão maior de 21 anos, independente do sexo, pudesse votar. Ademais, após sua formação em Direito no Rio de Janeiro, ela foi eleita deputada federal, em 1936. Entretanto, com a implantação do Estado Novo em 1937, a FBPF viu suas atividades perderem dinamismo e seu mandato como deputada foi interrompido, resultando no esvaziamento do movimento feminista, que em 1942 Bertha deixa de presidir a FBPF. No entanto, apesar da instauração do Estado Novo, ocorrendo o fechamento das instituições legislativas, Bertha continuou a desempenhar um papel importante no âmbito internacional, mesmo que sua luta interna apresentasse empecilhos, especialmente através da sua participação na Conferência de San Francisco, em 1945 (De Oliveira; Zuin; Matarésio, 2022; Costa, 2016).

Nesse contexto, mesmo em conjunturas indefinidas, durante o Estado Novo de estilo autoritário, as reivindicações da FBPF não cessaram. Debates sobre a representação da mulher em diferentes setores foram constantes, apesar da tensão gerada pelo fechamen-

to do Congresso e a nova Constituição, havia o medo de que as mulheres perdessem direitos, como o voto, conquistados com grande esforço. A FBPF, liderada por Bertha Lutz, enviou diversas cartas a políticos, intelectuais e associações, demonstrando a dinâmica e os instrumentos do movimento feminino no período. Desse modo, uma das cartas enviadas para Vargas enumerava benefícios conquistados até então e reivindicava a participação feminina em cargos técnicos, administrativos e judiciais, a criação de conselhos com participação feminina e a concessão de direitos individuais sem distinção de sexo e estado civil. Estas sugestões foram feitas enquanto o governo se reorganizava com novos princípios (Quadros, 2018).

Diante disso, se caracteriza no Brasil, dos anos 1930 à 1945, transformações econômicas e sociais ao buscar formas de cooperação e barganhas voltadas para um interesse nacional, isso reforçou a política externa como um instrumento de desenvolvimento econômico nacional. No entanto, a política externa trouxe uma outra abordagem no fim desse período durante a construção da Carta da ONU. Dessa maneira, Bertha Lutz foi incumbida pelo governo brasileiro na comissão comandada pelo Ministro das Relações Exteriores, Leão Veloso, de argumentar que a igualdade entre os gêneros não era uma realidade em nenhum lugar do mundo, destacando a necessidade de que esse tema fosse discutido e referenciado na Carta das Nações Unidas. A partir disso, entende-se que a Conferência de São Francisco, é reconhecida pela ONU como um marco histórico de extrema importância. O evento reuniu 50 nações, apenas sete tinham mulheres como delegadas, como Canadá, EUA, República Dominicana, Brasil, Uruguai, China e Reino Unido, e apenas quatro conferiram a elas plenos poderes, sendo EUA, República Dominicana, China e Brasil (Ribeiro, 2023; De Oliveira; Zuin; Matarésio, 2022; Brasil, S/D).

Por conseguinte, Ribeiro (2023) enfatiza que Bertha Lutz, na Conferência de São Francisco, observou que a maioria das mulheres presentes atuava como secretárias, enquanto jornalistas do sexo feminino eram raras. Nesse sentido, Lutz foi a única mulher a discursar na Assembleia Geral da Conferência, além de se tornar a primeira delegada plenipotenciária brasileira a ocupar o cargo em uma delegação diplomática. Além disso, sua vasta experiência de ativismo internacional quando representou o Brasil nas diversas conferências, foram pontos importantes para ser incluída na delegação brasileira. Nessa perspectiva, é importante ressaltar que Bertha participou do evento como representante oficial do governo bra-

sileiro, consolidando seu reconhecimento como uma voz influente tanto no cenário internacional, quanto nacional. Sendo assim, a razão primordial pela qual o governo brasileiro, incluiu Bertha Lutz na delegação foi a necessidade de defender os direitos das mulheres, ela propôs várias emendas ao esboço da Carta, que foram conquistadas com grande esforço, especialmente a menção explícita às mulheres (Ribeiro, 2023; De Oliveira; Zuin; Matarésio, 2022).

Nesse sentido, a inclusão explícita dos direitos das mulheres na Carta da ONU foi alvo de debate entre parte das representantes feministas durante a Conferência, encontrando resistência de algumas delegadas. Em que os relatórios da ONU retrataram uma visão simplificada das representantes femininas, que aparentemente defendiam os interesses das mulheres em uma organização predominantemente masculina. No entanto, a dinâmica era mais complexa, as mulheres latino-americanas lideradas por Bertha Lutz foram as mais ativas na promoção dos direitos das mulheres na Carta das Nações Unidas. Nesse sentido, em uma entrevista para um jornal da época, Bertha Lutz afirmou que “[...] todas as questões de igualdade e de justiça, sem distinção de sexos, teem partido do Brasil e das outras repúblicas latino-americanas, as únicas que incluem delegadas feministas. A minha colega australiana e a canadense ajudaram-me muito” (Barbieri, 2020; Brasil, S/D).

Desse modo, as principais opositoras de Bertha Lutz, uma norte-americana e uma britânica, argumentaram que, em suas regiões, as mulheres já desfrutavam de igualdade de direitos, negando a necessidade de uma menção específica na Carta. Enquanto Lutz, com o suporte de representantes de outras delegações, defendia a clareza na menção aos direitos das mulheres na Carta. Além disso, Bertha citou inclusive o delegado da África do Sul e o chefe da delegação da Índia, que enfatizaram a importância da cooperação entre homens e mulheres para os objetivos da ONU. Por fim, apesar de várias mulheres, como Yi-fang (China), Bernardino (República Dominicana) e Gildersleeve (EUA), terem assinado a Carta da ONU, a liderança na defesa da igualdade de gênero foi representada principalmente por Lutz e Bernardino, duas mulheres latino-americanas (Ribeiro, 2023).

Além disso, algumas representantes oficiais expressaram preocupações de que a cláusula geral contra discriminação de gênero, que consta no artigo 8.º, ao dispor que “As Nações Unidas não farão restrições quanto ao acesso de homens e mulheres, em con-

dições de igualdade, a qualquer função nos seus órgãos principais e subsidiários” (Carta das Nações Unidas, 1945, Cap. III, Art.<sup>º</sup> 8), fosse insuficiente para proteger os interesses das mulheres na nova organização. Elas argumentaram que era necessário incluir uma garantia de igualdade de gênero nos cargos dentro das instituições da ONU. A delegação brasileira propôs a criação de uma comissão para estudar as condições e relatar sobre a situação política, civil e econômica das mulheres, especialmente em relação à discriminação e limitações de gênero. A proposta, liderada por Lutz, recebeu apoio de 33 delegações, mas enfrentou contestações dos Estados Unidos e da China. No entanto, a Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW) foi criada em 1946 (Barbieri, 2020; Ribeiro, 2023).

Assim sendo, Bertha não apenas defendeu o direito ao voto feminino, mas também liderou iniciativas pela conquista de direitos políticos e pela presença das mulheres na ciência e na política. Ademais, sua influência e prestígio foram fundamentais para negociar apoio político e social para suas pautas feministas. Essa abordagem, conhecida como “feminismo tático”, termo denominado pela própria bióloga, a permitiu conquistar seu próprio destaque na sociedade brasileira e internacional, indo além da influência de sua família. Assim, ela deixou um legado duradouro como uma das principais defensoras dos direitos das mulheres e uma destacada cientista brasileira. Em 1975, designado pela ONU como o Ano Internacional da Mulher, Lutz recebeu um convite do governo brasileiro para participar da delegação nacional no primeiro Congresso Internacional da Mulher, sediado na Cidade do México. Este evento marcou seu último engajamento público em prol dos direitos femininos. Bertha veio a falecer no Rio de Janeiro em 16 de setembro de 1976, aos 84 anos de idade (Costa, 2016; Venancio, 2023).

### **3 UMA ANÁLISE EM DOIS NÍVEIS: BERTHA LUTZ ENTRE CONQUISTAS INTERNACIONAIS E OBSTÁCULOS DOMÉSTICOS**

Como destacado por Ribeiro (2023), Bertha Lutz foi uma ativista pelo movimento feminista, responsável direta pela articulação política que deram direito de voto às mulheres, além de se destacar por sua participação em diversas conferências internacionais, como servidora pública e pela fundação de uma organização reconhecida como o maior movimento feminino na história do Bra-

sil, a FBPF. Dessa maneira, sua trajetória reflete os desafios que as mulheres enfrentam dentro da política, como destacado por Enloe (1989). A autora coloca como é comum uma presença feminina única em meio a grupos de homens da elite, destacando como o mundo político é dominado por homens. No entanto, mesmo que em suas lutas Lutz enfrentasse esses cenários, ela foi uma figura importante para o enfrentamento dessa estrutura, ocupando cargos públicos como no Museu Nacional, deputada federal e o de grande destaque internacional na Conferência de São Francisco.

Dessa maneira, desde o início de suas lutas no nacional suas conquistas eram limitadas pelas políticas. No entanto, as mulheres conseguiram alcançar alguns direitos como voto, mas suas conquistas não foram suficientes para modificar essas estruturas patriarciais. Dessa maneira, o movimento feminista se esvazia a partir do Estado Novo, com o governo autoritário de Vargas, apesar das inúmeras tentativas da FBPF de comunicação direta com o governo para que não ocorresse o retrocesso desses direitos. Nesse sentido, como destaca Shepherd (2009), a simples presença da mulher na política, como representava Bertha, não altera como se é pensado a política. Isso demonstra que apesar das suas conquistas, a política brasileira não incluiu as mulheres da mesma forma, demonstrando, como a estrutura de poder patriarcal perpetua a desigualdade e a exclusão da mulher nas instituições (Quadros, 2018).

Nesse contexto, um dos principais meios utilizados para a suas lutas foram a pressão política, a tentativa de transformações educacionais e estabelecimento de conexões com grupos feministas em diferentes partes do mundo, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, exercendo forte influência em suas ações. Dessa maneira, assim como Bertha agiu, as teóricas feministas destacam que é necessário a interseção entre as lutas feministas e a teoria política feminista para entender a dinâmica de transformação social. Assim, Lutz buscou por meio das bases educacionais desafiar ativamente as normas e estruturas de poder, enquanto o feminismo teórico forneceu uma base intelectual para essas lutas, questionando as estruturas patriarciais, que permeiam os sistemas políticos. No entanto, após o fim das atuações de Lutz na presidência da FBPF, as mulheres só alcançaram maiores direitos em 1962, com o estatuto da mulher casada, fazendo com que a hierarquia de gênero na sociedade brasileira se mantivesse (De Oliveira; Zuin; Matarésio, 2022; Biroli; Miguel, 2012).

Em vista disso, apesar das conquistas da FBPF, a sociedade brasileira ainda se mostrava atrasada diante de países considerados mais desenvolvidos, fazendo com que grande parte das decisões e lutas definidas por Bertha, partissem de influência de outras feministas, como a norte-americana, Catt. Esses diálogos aconteciam principalmente em Conferências internacionais, como do Sufrágio em Roma, em que Bertha foi enviada pelo Ministério das Relações Exteriores para defender assuntos que o Brasil não tinha conquistado na época, como o direito feminino ao voto, refletindo essa contradição de como as políticas eram tratadas no âmbito nacional e a promoção das conquistas das mulheres sendo apoiadas na política externa. Dessa maneira, como foi destacado pela educadora na Conferência de Montevidéu, os direitos civis e políticos das mulheres são questões internas de cada país, o que dificulta a discussão no internacional. Assim sendo, mesmo que tivesse um papel de destaque nas questões de política externa, ainda enfrentava desafios no seu país (Barbieri, 2020; Marques, 2013).

Diante dos desafios Bertha utilizou sua posição social para ocupar certos setores da sociedade, que somente pessoas da elite tinham acesso, fazendo disso um canal para que mais mulheres fossem ouvidas e também pudessem ocupar esses espaços. Sob esse aspecto, a teoria do feminismo político apresenta que parte das mulheres que ocupam certas posições na sociedade fazem parte das classes mais altas, dessa forma, como destaca Enloe (1989), poucas mulheres conseguem ascender na carreira política, sendo um campo dominado por homens. No entanto, entendendo sua posição, Bertha se utiliza disso para lutar pelo direito das mulheres, o que denominou como “feminismo tático”. Desse modo, buscava por estratégias que conseguisse aplicar pressão política para conseguir poder, para que conseguissem influenciar as mudanças estruturais que deveriam ocorrer para os direitos das mulheres. Assim, por meio dessas estratégias, em 1945, foi convidada pelo governo brasileiro a compor uma comissão para participar da Conferência de São Francisco, sob o comando do ministro das Relações Exteriores, Velloso (Ribeiro, 2023; De Oliveira; Zuin; Matarésio, 2022).

Diante de um cenário interno pouco progressista, a sua participação como representante diplomática brasileira, na Carta refletia um avanço brasileiro, que, no entanto, estava voltado mais para o âmbito internacional, do que para as conquistas nacionais das mulheres. Dessa maneira, como destacado pela teoria exposta,

a presença de mulheres competentes na política internacional não pode ser negada, mas apenas a existência não altera a forma como se é pensado a política, tanto nas relações internacionais, como na política doméstica. Isso pode ser observado, com grande destaque em uma das falas da cientista brasileira, em que ela ressalta a dificuldade de transformar os esforços diplomáticos em mudanças legais no cenário nacional. Nesse sentido, durante a Carta, o governo de Vargas adotou, nesta comissão, uma política externa que visava os alcances dos direitos das mulheres como garantidos na Carta das Nações Unidas, deixando de forma explícita que essa seria a principal função de Bertha (Shepherd, 2009; Marques, 2013).

Nesse contexto, a diplomata brasileira na conferência, levou para mesa de negociações uma visão enraizada na luta pela igualdade de gênero e pelos direitos das mulheres, sua presença destacada em uma conferência internacional de tal importância não apenas desafiou as normas de gênero na época, mas também trouxe questões que afetavam a mulheres brasileiras na mesma época. Isso ocorreu em um momento que a política brasileira estava percorrendo um período considerado autoritário, em que houve um esvaziamento do movimento feminista. Dessa maneira, como abordado por Saffioti (2015), debate do feminismo político busca redefinir o próprio conceito de poder e dominação, onde o patriarcado é uma forma de poder que molda a estrutura, alterando as formulações de políticas e perpetuam a exclusão e a desigualdade. Com uma ressignificação das narrativas da política doméstica, afetadas pela estrutura internacional, direcionando os esforços para a construção de um mundo mais igualitário e inclusivo (Shepherd, 2009; Ribeiro, 2023).

No aspecto da sua participação na Conferência, Bertha em uma entrevista a um jornal da época, em uma matéria que tinha como título “Brilhou em S. Francisco a Mulher Brasileira”, ela foi questionada sobre sua satisfação com os resultados obtidos até o momento. Como resposta Bertha agradeceu a comissão brasileira e disse como encarava o aspecto evolutivo da mulher moderna: “Tenho que agradecer ao Sr. Ministro Leão Velloso o apoio enorme que me tem dado e a todas as iniciativas femininas entregando-me casos importantes [...] A frase: “mulher moderna” foi criada pelos homens para nos apresentar falsamente inúteis aos olhos do mundo [...]. Dessa maneira, é importante destacar o apoio que Bertha estava recebendo do ministério das Relações Exteriores brasileiro. No entanto, além disso, como destacou Enloe (2007), muitos teóri-

cos acreditam que as mulheres são inconsequentes na área pública, e quando entram nessas posições, são reprimidas para se tornarem invisíveis, no que denomina a autora, “um mar de ternos pretos, gravatas e cabelos curtos” (Brasil, S/D).

Dessa maneira, suas ações foram um passo importante na direção da conscientização sobre a importância da igualdade de gênero dentro das estruturas internacionais. O marco do resultado da sua luta está no seguinte trecho da Carta da Organização das Nações Unidas que incluiu explicitamente a afirmação da igualdade de gênero: “Artº. 8 As Nações Unidas não farão restrições quanto ao acesso de homens e mulheres, em condições de igualdade, a qualquer função nos seus órgãos principais e subsidiários.” (Carta das Nações Unidas, 1945, Cap. III, Art.º 8). Sendo assim, o governo brasileiro buscou se mostrar de forma progressista no âmbito internacional, muitas vezes adotava uma postura que não era refletida no cenário doméstico. No entanto, Bertha utilizou dessa influência internacional não só retirar essas barreiras internas, como também evoluir o direito feminino mundial, como os autores bem destacam:

Em 1945, Bertha, na qualidade de delegada plenipotenciária do Brasil, participa da Conferência de San Francisco. É fato que seu esforço de participação nos espaços internacionais e diplomáticos vislumbravam a força de um direito internacional na luta pelo reconhecimento dos direitos das mulheres, inclusive, como uma forma de promover mudanças na legislação doméstica. Bertha Lutz foi a primeira mulher a integrar a delegação diplomática brasileira na função de delegada plenipotenciária. Em geral, a participação das mulheres em funções diplomáticas era mínima (De Oliveira; Zuin; Matarésio, 2022, p. 20).

Sob esses aspectos, a trajetória de Bertha Lutz assemelha-se ao caso que foi analisado na obra feminista “Bananas, Beaches and Bases” (1989), onde a autora traz uma figura política feminina, mas solitária no meio político, ressaltando as estruturas patriarciais e o viés de gênero nas esferas de poder. Dessa maneira, a participação de Bertha na Conferência de São Francisco foi um começo para uma extensa jornada pelo reconhecimento e garantia dos direitos das mulheres, não só no Brasil, como também no internacional. Dessa maneira, Bertha lutou no internacional por pautas que seu país ainda estava atrasado, demonstrando as contradições existentes no seu país, que no internacional havia a defesa de pautas femininas como ocorreu na carta da ONU, mas no doméstico demonstrava ainda poucos avanços. No entanto, a figura política de Bertha per-

mitiu que ao longo das décadas seguintes, as ativistas feministas celebrassem conquistas significativas que moldaram o país e promoveram uma cultura de igualdade e respeito pelos direitos das mulheres, apesar dos desafios e obstáculos (Enloe, 2007).

Sendo assim, a figura de Bertha Lutz desempenhou um papel importante na conquista do direito das mulheres, mesmo com as dificuldades o âmbito doméstico, sua influência trazida do internacional foi importante para a alteração dessa estrutura, sua participação em diversas Conferências fez com que a política externa brasileira desempenhasse um papel importante nessas conquistas, principalmente na Conferência de 1945, que Bertha esteve à frente das discussões. Dessa maneira, essa perspectiva reflete não apenas a busca por uma participação política mais efetiva das mulheres, mas também uma reavaliação das estruturas de poder e uma reconstrução das relações de gênero, fazendo com que a teoria política feminista não apenas desafie o *status quo* político, mas também busque redefinir o próprio conceito de poder (Biroli; Miguel, 2012).

## 4 CONCLUSÃO

Conforme o apresentado no artigo, as atuações de Bertha Lutz como ativista feminista, buscando a igualdade de gênero no internacional e nas demandas domésticas, muitas vezes causaram estranhezas na sociedade patriarcal brasileira e no âmbito global, com sua posição de defesa da garantia dos direitos das mulheres na Carta das Nações Unidas. Dessa forma, sua trajetória foi fundamental para compreender as dinâmicas das políticas de gênero e de conquistas tardias que ocorreram no século XX. Sendo assim, seu legado demonstra como a introdução das pautas de gênero na política externa brasileira foi inegável e evidenciou a necessidade de transformação das estruturas de poder domésticas. Sob esse aspecto, a estrutura de poder patriarcal da época evidenciava a falta da presença das mulheres nessas instituições de espaços públicos, o que foi rompido com a presença de Bertha nessas estruturas.

Dadas as bases sólidas formadas pela teoria do feminismo político e a trajetória da figura política de Bertha, o seu avanço em conquistas como presidente da FBPF foram um marco no país. No entanto, a partir de medidas autoritárias dos governos do período, o movimento feminista no Brasil foi se esvaziando, fazendo com que as mulheres só alcançassem outra grande conquista em 1962.

De maneira oposta ao doméstico, a política externa apresentou um novo viés quando convidou Bertha para além de representar a nação na Conferência de São Francisco, também ter como objetivo a defesa e garantia dos direitos das mulheres na Carta. Nesse sentido, comprehende-se como é necessário e importante o debate sobre feminismo, com uma necessidade de redefinir o conceito de poder e dominação, em que o patriarcado domina esta estrutura, perpetuando a desigualdade de gênero.

Sendo assim, percebe-se uma contradição entre as decisões políticas internas e internacionais do Brasil sobre os direitos das mulheres. A decisão de enviar Bertha Lutz para defender esses direitos não ficou clara devido à falta de materiais informando em que circunstâncias essa decisão foi tomada e como a participação de Bertha em outras conferências e a sua ideia do “feminismo tático” influenciou para essa decisão do Ministério das Relações Exteriores. Apesar dos jornais da época no Arquivo Nacional, há uma limitação de literaturas e cartas trocadas entre a delegação brasileira e o governo, dificultando a compreensão dos motivos dessa decisão. Portanto, Bertha Lutz, apesar dos desafios, foi uma mulher à frente de seu tempo, lutando pela igualdade de gênero internacionalmente, vinda de uma sociedade brasileira extremamente patriarcal, enfrentando essas adversidades com determinação.

## REFERÊNCIAS

- BARBIERI, R. **Ativismo internacional à brasileira: os feminismos de Bertha Lutz, Lélia González e Silvia Pimentel na luta pela igualdade de gênero nas instâncias da ONU.** 110f. TCC (graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/218298>. Acesso em: 05 mai. 2024.
- BEAUVIOR, S. **The second Sex.** Nova York: Vintage, 1973, p. 301.
- BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. **Feminismo e política: Uma introdução.** [s.l.] Boitempo Editorial, 2015.
- BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras.** [s.l: s.n.]. Editora Horizonte, 2012.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. BR RJANRIO Q0.ADM, EOR.CDI, RJR.177 – Dossiê. **Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN).** S/D. Disponível em: [https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/Pesquisa\\_Livre\\_Painel\\_Resultado.asp?v\\_CodReferencia\\_id=1381404&v\\_aba=1](https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1381404&v_aba=1). Acesso em: 03 jun. 2024.

COSTA, S. Um estimulante encontro com Michel de Certeau: O feminismo tático de Bertha Lutz. **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 27, p. 449–454, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8644782>. Acesso em: 05 mai. 2024.

DE OLIVEIRA, M.; ZUIN, A.; MATARÉSIO, L. (orgs.). **Anais da Primeira Semana de Direitos Humanos da Universidade Federal de Rondônia**. 1º ed. [s.l.] Editora de Castro, 2022. Disponível em: <https://nucsa.unir.br/uploads/64534420/Anais%20201%20Semana%20de%20DHs.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2024.

ENLOE, C. **Bananas, beaches and bases: Making feminist sense of international politics**. Univ of California Press, 1989.

ENLOE, C. Feminism. In GRIFFITHS, Martin (org). **International Relations for the Twenty-First Century**. Nova York: Routledge, 2007.

GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2ª ed., 2003.

HOOKS, B. **O feminismo é para todo mundo: Políticas arrebatadoras**. [s.l.] Editora Record, 2018.

MARQUES, T. C. Entre o igualitarismo e a reforma dos direitos das mulheres: Bertha Lutz na Conferência Interamericana de Montevidéu, 1933. **Revista Estudos Feministas**, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 927–944, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2013000300009>. Acesso em: 21 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2024. Artigo 8.

QUADROS, R. **Bertha Lutz e a construção de condições para a autonomia da mulher brasileira : trabalho, política e educação (1919-1937)**. 2018. f.228. Tese (doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018. Disponível em: <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/4691>. Acesso em: 21 abr. 2024.

RIBEIRO, A. Bertha Lutz. Pioneira da inscrição dos direitos das mulheres na ONU. Faces de Eva. **Estudos sobre a Mulher**, Lisboa, n. 49, p. 183-194, jun. 2023. Disponível em [http://scielo.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0874-68852023000100183&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0874-68852023000100183&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 17 abr. 2024.

SAFFIOTTI, H. **Gênero, Patriarcado, Violência**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

SHEPHERD, L. J. (ED.). **Gender matters in global politics: A feminist introduction to international relations**. London, England: Routledge, 2009.

VENANCIO, A. L. Bertha Lutz Na Conferência De Baltimore E A Organização Pan-Americanica De Mulheres. Educa. **Revista Multidisciplinar em Educação**, [S. l.], v. 10, p. 1–20, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unir.br/index.php/EDUCA/article/view/7406>. Acesso em: 15 abr. 2024.

# Paradiplomacia do Estado de São Paulo: desafios e ensinamentos de sua atuação durante a pandemia da Covid-19

*Paradiplomacy of the State of São Paulo: challenges and lessons from its actions during the Covid-19 pandemic*

*Paradiplomacia en el estado de São Paulo: retos y lecciones aprendidas de su actuación durante la pandemia de Covid-19*

Caroline Silva Ribeiro<sup>1</sup>

Giovanna Carla Nogueira Moreira<sup>2</sup>

Jéssica Regina Guerra de Souza<sup>3</sup>

Maria Laura Andrade Franco<sup>4</sup>

Recebido em: 17 de setembro de 2024

Aprovado em: 22 de maio de 2025

1. Graduada em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU). E-mail: caroline.ribeiro1@ufu.br.

2. Graduada em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU). E-mail: giovanna.nogueira@hotmail.com.

3. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Organizações Internacionais e Temas Globais (OITEG). E-mail: jessicaregina guerra@gmail.com.

4. Graduada em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU). E-mail: marialauraandrade@gmail.com.

## RESUMO

Este artigo estuda a ação paradiplomática do Estado de São Paulo (ESP) durante a pandemia da Covid-19 a fim de entender as ramificações desta prática e as consequências, positivas ou negativas, de seu aguçamento para a manutenção do poder centralizado governamental e para o desenvolvimento nacional. Para isso, a parceria entre o ESP e a China para a produção de vacinas é destacada devido tanto a seu não-alinhamento com o Governo Federal, quanto a seu impacto significativo na resposta à pandemia no Brasil. A atuação dos atores subnacionais, portanto, evidencia como sua ação autônoma pode suprir lacunas da política externa central e fortalecer a cooperação internacional em cenários de crise, sendo assim uma parte constitutiva da atual arquitetura das relações internacionais.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Estado de São Paulo; República Popular da China; Pandemia da Covid-19

## ABSTRACT

This article studies the paradiplomatic action of the State of São Paulo (ESP) during the Covid-19 pandemic in order to understand the ramifications of this practice and the consequences, positive or negative, of its sharpening for the maintenance of centralized government power and for national development. To this end, the partnership between the ESP and China for the production of vaccines is highlighted due to both its non-alignment with the

federal government and its significant impact on the response to the pandemic in Brazil. The actions of sub-national actors, therefore, show how their autonomous action can fill gaps in central foreign policy and strengthen international cooperation in crisis scenarios, thus being a constitutive part of the current architecture of international relations.

Keywords: Paradiplomacy; State of São Paulo; People's Republic of China; Covid-19 pandemic

## RESUMEN

Este artículo estudia la acción paradiplomática del Estado de São Paulo (ESP) durante la pandemia de Covid-19 con el fin de comprender las ramificaciones de esta práctica y las consecuencias, positivas o negativas, de su agudización para el mantenimiento del poder gubernamental centralizado y para el desarrollo nacional. Para ello, se destaca la asociación entre la ESP y China para la producción de vacunas, tanto por su no alineación con el gobierno federal como por su significativo impacto en la respuesta a la pandemia en Brasil. Las acciones de los actores subnacionales, por lo tanto, muestran cómo su acción autónoma puede llenar vacíos en la política exterior central y fortalecer la cooperación internacional en escenarios de crisis, siendo así parte constitutiva de la actual arquitectura de las relaciones internacionales.

Palabras clave: Paradiplomacia; Estado de São Paulo; República Popular China; pandemia de Covid-19

## 1 INTRODUÇÃO

A cooperação internacional é um processo no qual países, organizações internacionais, instituições e outras entidades trabalham em conjunto para alcançar objetivos comuns ou resolver problemas que transcendem fronteiras nacionais (Serinter, 2022). Ela pode assumir diversas formas de colaboração, desde acordos bilaterais entre países até iniciativas multilaterais envolvendo várias nações e organizações e seu objetivo principal é promover o entendimento mútuo, resolver desafios globais e promover o desenvolvimento sustentável. Tradicionalmente, esse movimento era centralizado nos governos nacionais, no entanto, nas últimas

décadas observa-se o crescimento de um fenômeno que altera essa lógica, sendo esse o engajamento direto de atores subnacionais no cenário internacional.

Neste contexto, surge o que chamamos de paradiplomacia, prática que amplia o escopo de participação de atores não-centrais (governos locais, regionais e municipais, entre outros) no desenvolvimento nacional e é de extrema importância para o fomento das relações bilaterais de um país com seus parceiros (Salomón, 2012). Na perspectiva brasileira, contudo, esta prática possui uma dificuldade latente de implementação e propagação, uma vez que as entidades subnacionais constantemente se deparam com barreiras quanto à regulamentação de suas atividades internacionais, de apoio governamental e de capacidade humano-institucional (Rieger; Brum, 2019).

Contrariando esta realidade, a pandemia da Covid-19, especialmente no caso em evidência da atuação do Estado de São Paulo (ESP), tornou visível a dinâmica de autonomia crescente dessas unidades subnacionais no país e revelou não apenas a independência com a qual os atores não-centrais podem agir, como também evidenciou os impactos concretos dessa ação na formulação de políticas públicas de interesse nacional. Assim, estimulado pela inação do Governo Federal diante da cooperação internacional em saúde<sup>5</sup>, o ESP assumiu o protagonismo ao firmar parcerias diretas com a República Popular da China (RPC) para a produção e distribuição da vacina CoronaVac. Ademais, tal situação torna-se mais notória quando se considera que a falta de ação do Governo Federal rompeu com a tradição brasileira de apoiar a atuação harmônica entre os ministérios da Saúde e das Relações Exteriores a fim de garantir o direito constitucional de todos à saúde (Buss; Ferreira, 2012).

Dessa forma, este artigo analisa a trajetória paulista sob a lente teórica da crescente autonomia estratégica dos atores subnacionais, sugerindo que sua atuação independente representa uma mudança estrutural das configurações contemporâneas das relações internacionais no pós-Guerra Fria. Diante disso, objetiva-se, com um estudo do caso sobre o Estado de São Paulo, entender as ramificações desse novo caráter global e as consequências, positi-

---

5. Também entendida como “diplomacia da saúde”, conceito e prática que “emergem para tratar de questões de saúde que transcendem as fronteiras nacionais e expõem os países às influências globais, e para orientar a cooperação internacional em saúde” (Buss; Ferreira, 2012, p. 247).

vas ou negativas, de seu aguçamento para a manutenção do poder centralizado governamental. Para esse fim, o estudo utiliza de biografias sobre a temática, realizando uma análise tanto descritiva dos primeiros passos dessa atuação, ainda na década de 1980, quanto argumentativa acerca dos desafios enfrentados durante a pandemia do Covid-19 e seus ensinamentos para a atuação paradiplomática no Brasil. Em particular, examina-se a relação estratégica entre São Paulo e a China, destacando a colaboração na produção da vacina CoronaVac como um exemplo emblemático de cooperação internacional conduzida à margem do governo central. O caso escolhido se torna especial precisamente por sua natureza inédita de desalinhamento com a política externa federal vigente na época.

Nesse sentido, a experiência do ESP ilustra não apenas a capacidade dos atores subnacionais de influenciar as dinâmicas internacionais, mas também evidencia a necessidade de uma abordagem mais colaborativa para enfrentar desafios globais. À medida que a interdependência entre as nações se intensifica, os governos locais assumem um papel cada vez mais proeminente na formulação de políticas e na implementação de iniciativas que transcendem as fronteiras nacionais. Com isso, a paradiplomacia torna-se uma ferramenta essencial para promover interesses locais, fomentar o desenvolvimento econômico e social, e construir pontes de cooperação em um mundo cada vez mais interligado.

## 2 PARADIPLOMACIA E GLOBALIZAÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, o mundo se encontrava em uma fase de reordenamento político e econômico que resultou, anos depois, num movimento de deterioração da soberania dos Estados (Keating, 2000 *apud* Junqueira, 2017). Diante desse novo cenário, o Estado perdeu parte de sua centralidade como ator exclusivo das relações internacionais, e sua capacidade de responder, de forma isolada, às complexas demandas do Sistema Internacional tornou-se cada vez mais limitada. Como consequência, a tradicional separação entre as esferas nacional e internacional foi superada, dando lugar a uma dinâmica mais fluida e interdependente (Junqueira, 2017).

Congruentemente, observa-se a intensificação da globalização, que impactou não apenas a economia mundial, mas também as esferas política e social das nações. A globalização reconfigurou

a forma espacial da organização humana, mudando os padrões de interação transcontinentais e inter-regionais. Esse fenômeno permitiu uma forte ampliação da gama de atores relevantes no Sistema Internacional e elevou qualitativamente a capacidade de ação desses agentes, dentre eles podemos dar enfoque aos agentes subnacionais (Junqueira, 2017).

Nesse cenário de aprofundamento das complexidades internacionais, alguns moldes teóricos surgiram para melhor entender essas novas dinâmicas: as ideias de cooperação descentralizada e de paradiplomacia. A primeira traz uma concepção mais abrangente – sem apresentar uma compreensão detalhada do caráter dessas novas relações internacionais –, e enfatiza o envolvimento direto das entidades subnacionais em esforços conjuntos com parcerias internacionais para abordar questões de interesse comum (Ministério das Relações Exteriores, 2021). Ela é capaz de adaptar-se às necessidades específicas das comunidades locais e regionais, proporcionando soluções mais direcionadas e eficazes, além de promover uma maior inclusão e participação das partes interessadas no processo de tomada de decisão (Ministério das Relações Exteriores, 2021).

Desde sua formulação, a noção de cooperação descentralizada tem ganhado destaque nos debates teóricos e políticos, especialmente à medida que sua aplicação prática passou a revelar características novas, dentre elas a crescente autonomia dos atores subnacionais em relação ao governo central. Mas é apenas com contribuições adicionais que se pode observar um olhar mais crítico desse novo cenário que se forma. O conceito de “*Perforated Sovereignties*”, apresentado por Duchacek (1990), torna-se especialmente relevante, visto que descreve uma realidade em que a soberania estatal deixa de ser um contorno rígido da autoridade internacional, sendo “perfurada” por unidades subnacionais que atuam de forma autônoma no cenário global. Esses atores não apenas complementam e apoiam a política externa nacional, mas muitas vezes a corrigem ou desafiam, em função de necessidades regionais específicas, agendas próprias ou, como será demonstrado neste estudo, vácuos de atuação do governo central. Nesse cenário, portanto, novas formas de atuação específicas, como a paradiplomacia, ganham força (Duchacek, 1990).

A paradiplomacia é um termo proposto pelos acadêmicos Panayotis Soldatos (1990) e Ivo Duchacek (1990), e visa compreender

a crescente atuação desses novos atores no cenário internacional, especialmente aqueles situados abaixo do nível estatal, como mencionado anteriormente. Além disso, ela é um fenômeno que, embora se relate à noção mais ampla de cooperação descentralizada, apresenta características e objetivos distintos, envolvendo um grau mais elevado de autonomia política e estratégica, podendo até mesmo divergir da política externa oficial do Estado (Salomón, 2012). A emergência desses atores no campo das relações internacionais está diretamente relacionada à relativização da soberania estatal e à reconfiguração do papel do Estado no sistema internacional, impulsionadas por processos como a globalização, a regionalização e a “fragmentação” do poder (Gonçalves, 2022).

Segundo Duchacek (1990) e Soldatos (1990), a paradiplomacia pode ser entendida como a atividade internacional realizada por atores subnacionais dando suporte, complementando, corrigindo, duplicando ou desafiando a diplomacia dos governos centrais. Anteriormente, esse tipo de diplomacia descentralizada — que não é feita somente entre os Estados e o meio internacional — abrangia apenas governos subnacionais, como municípios, estados e regiões. Contudo, devido ao avanço da globalização, a noção de paradiplomacia expandiu-se para englobar, também, a participação internacional de organizações internacionais, empresas multinacionais, comunidades científicas e organizações não governamentais, refletindo a crescente complexidade do sistema internacional contemporâneo. Assim, de acordo com Gonçalves (2022), o âmbito internacional deixou de ser um espaço exclusivamente ocupado pelos Estados nacionais e as relações internacionais passam a ser estendidas a uma multiplicidade de agentes com capacidades e interesses próprios.

Neste contexto, a atuação internacional de entes subnacionais passa a refletir um cenário em que as fronteiras da soberania estatal tornam-se progressivamente mais porosas, como observa Duchacek (1990). A multiplicidade de vínculos externos estabelecidos por esses atores, muitas vezes de forma autônoma ou mesmo em desacordo com a política do governo central, evidencia que as relações internacionais contemporâneas já não se organizam exclusivamente em torno dos Estados nacionais. O crescimento da paradiplomacia, portanto, não apenas expressa essa reconfiguração, mas torna-se um elemento estratégico para a manutenção da presença internacional do país, especialmente em contextos de descontinuidade, negligência ou oposição por parte da política externa oficial.

### **3 ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO NO DECORRER DOS ANOS**

Como visto, os acontecimentos ao longo do século XX permitiram um aceleramento da globalização, inserindo os órgãos subnacionais no cenário internacional. Diante disso, se cria uma necessidade de relações entre esses atores subnacionais e a sociedade internacional independente da imposição de um Estado. O caso do Estado de São Paulo evidencia isso, visto que a sua importância econômica, social e política transborda as fronteiras nacionais, exigindo uma atuação separada para que as cidades e municípios consigam representar seus interesses. Nesse caso em específico, a atividade paradiplomática do ESP vai ter seu início no final da década de 1980, durante o mandato da prefeita da cidade de São Paulo Luiza Erundina (1989-1992), mais precisamente com a criação da Assessoria de Relações Internacionais. Além disso, é importante destacar primeiramente a atuação da cidade de São Paulo em frente às atividades paradiplomáticas do estado, dado o papel central e crucial que a cidade possui na sua representatividade econômica e política, assim como nas bases que as relações paradiplomáticas da cidade estabeleceram (Pavanelli, 2012).

Na mesma época, tentativas de centralização da atuação paradigmática estadual ocorreram por meio da criação da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais no ano de 1991, sob o governo de Luiz Fleury (1991-1995). Poucos meses depois, em novembro, foi instituído o Sistema Paulista de Promoção Internacional, o qual visava, de maneira centralizada e organizada, promover a inserção e desenvolvimento do Estado de São Paulo internacionalmente. No entanto, essas tentativas iniciais não foram bem sucedidas, e, em 1996, a Secretaria foi fechada, sendo retomada novamente décadas depois, durante o primeiro governo de Geraldo Alckmin (Aguiar, 2021).

Dito isso, nesse momento inicial todas essas relações se davam de uma maneira ainda embrionária, da mesma forma que objetivavam a busca de parcerias no âmbito internacional para estabelecer projetos, financiamentos, intercâmbios e cooperações. A atuação da Assessoria de Relações Internacionais da cidade de São Paulo pode ser descrita como “experimental”, uma vez que existiu e atuou em um momento no qual as relações paradigmáticas não eram muito comuns entre outros governos municipais. Assim, é possível

afirmar que a cidade deu início a esse experimento, desbravando novas possibilidades de relações (Pavanelli, 2012).

Desta forma, em 1989, graças a criação desse órgão, ocorreram viagens com destino a dez países em busca dessas parcerias, o que constitui o marco inicial da atuação paradiplomática da cidade. Nos governos que se seguiram, no entanto, a Assessoria de Relações Internacionais foi extinta. Nisso, sua atuação internacional não foi regida por um órgão específico com iniciativas delimitadas, mas sim pelos interesses pessoais de cada gestor e governo (Pavanelli, 2012).

Porém, mesmo com a ausência de um norteador e uma burocracia institucionalizada, a atuação paradiplomática da cidade se manteve, principalmente, com a realização de projetos em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). No governo de Paulo Maluf (1992-1996), que sucedeu Erundina, foram desenvolvidos múltiplos projetos relacionados às áreas de infraestrutura e recuperação ambiental, entre eles projetos visando a canalização de córregos, o melhoramento do saneamento básico e a verticalização e urbanização de favelas (Pavanelli, 2012).

Apesar do governo de Maluf ter conseguido manter uma certa centralização nessas relações, o período de 1997 até 2000 é marcado pela dificuldade de articulação e coordenação da atuação paradiplomática, evidenciando a necessidade do mantimento de um órgão específico voltado às relações internacionais. Nisso, tendo em vista a crescente importância do Estado de São Paulo globalmente, sua centralidade econômica, o alto fluxo de negócios, sua importância produtiva e seu papel de liderança nacional, foi criada, em 2001, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, com o objetivo de filtrar e orientar melhor as ações da cidade de São Paulo, tendo em vista que essa sempre exerceu um papel de principal porta de entrada econômica para o estado como um todo (Pavanelli, 2012). Mais especificamente, a secretaria era responsável por:

- (I) assessorar o prefeito em contatos internacionais, (II) estabelecer contato e manter relações com organismos internacionais, ONGs, representantes diplomáticos, empresários e outras entidades, (III) assim como fornecer suporte técnico aos órgãos da Administração do Município de São Paulo em contatos internacionais e na elaboração de projetos de cooperação internacional (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2005).

Através desta secretaria, São Paulo consegue consolidar sua inserção no âmbito internacional, aperfeiçoando suas relações já existentes e possibilitando a criação de novas. Tendo isso em vista, entre os anos de 2010 e 2016 – os quais abrangem boa parte do segundo governo de Alckmin –, o estado vai conseguir consolidar de maneira mais centralizada sua atuação internacional, majoritariamente devido aos esforços tidos no primeiro mandato do mesmo governador. Nesse espaço de tempo, o Estado de São Paulo assina acordos com mais de 20 países, dentre eles destacando-se Itália, Canadá, Espanha, Portugal, Peru e, principalmente, a República Popular da China (RPC) (Aguiar, 2021). Diante disso, a RPC torna-se um parceiro de importância crescente, com o aprofundamento das relações entre o ESP e a China, acompanhando o aprofundamento das relações sino-brasileiras regidas pela política externa nacional (Sousa; Rodrigues, 2023).

No século XXI, a RPC começa a se tornar um parceiro crucial para o país, impulsionada pelas parcerias estratégicas estabelecidas, como a troca de tecnologias e conhecimento. Dito isso, a RPC também se torna um grande parceiro para o Estado de São Paulo, abarcando diversos projetos e extensos investimentos financeiros, os quais se estendem desde o setor de energia até o de construção, indústria e transporte, e somando cerca de US\$ 29 bilhões investidos nas últimas duas décadas. Ademais, um destaque para essa relação foi a abertura do escritório da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (InvestSP) em Xangai, assim como o acordo entre o Instituto Butantan e o laboratório chinês Sinovac, que resultou na produção de vacinas contra a Covid-19 (Sousa; Rodrigues, 2023).

Porém, é importante destacarmos que o Estado de São Paulo possui múltiplos outros protagonistas em sua missão de internacionalização, não apenas a cidade de São Paulo. Nisso, as cidades de Guarulhos, Sorocaba e, em especial, Campinas também tiveram um papel importante nesse processo. Por exemplo, a cidade de Sorocaba realizou múltiplos acordos de parcerias culturais e tecnológicas com atores internacionais como: Sha'ar Hanegev em Israel, Anyang na Coreia do Sul, e Wuxi e Nanchang na República Popular da China (Cardoso; Furlan, 2022). Em alinhamento, a cidade de Campinas desenvolveu relações com mais de 13 municípios no âmbito internacional, dentre eles Assunção no Paraguai, Auroville na Índia, Maltito na Itália e San Diego nos EUA (Cardoso; Furlan, 2022).

## 4 SÃO PAULO E CHINA: UMA RELAÇÃO EM PROL DA SAÚDE

Considerando a relevância da atuação paradiplomática do Estado de São Paulo discutida até então, é notório observar que, durante a pandemia da Covid-19, a mesma tornou-se crucial para a resolução da crise sanitária que alastrou o país. De acordo com Lima, Pereira e Machado (2020), o período de propagação do vírus SARS-CoV-2 no Brasil acentuou um cenário de instabilidade política, econômica e social vigente desde 2015, porém, embates entre os agentes tomadores de decisão da União (presidente de República, governadores e prefeitos) acerca das recomendações profiláticas da Organização Mundial da Saúde (OMS) – o uso de máscaras, isolamento social e a vacinação em massa contra o vírus – acabaram por ser outro condicionante para o completo colapso do sistema de saúde brasileiro e a morte de milhares de pessoas. Como consequência, ainda no primeiro semestre de 2020, o Brasil apresentou o segundo maior número de casos e de óbitos do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos (Biernath; Alvim, 2021).

Este vácuo de poder, como nomeado por Vasconcelos et al. (2022), resultante da inatividade do Governo Federal em seu papel de liderança frente à gestão da pandemia no território nacional, impulsionou, portanto, a atuação paradiplomática dos agentes subnacionais a fim de minimizar os riscos de disseminação do vírus e do desenvolvimento de quadros graves da doença. Esta atuação subnacional é legalmente apoiada pelo artigo 23 da Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>, que estabelece competência compartilhada entre os entes federativos em assuntos de saúde nacional – ou seja, compete aos Estados e Municípios intervirem diante de ações e omissões do Poder Público Federal (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a parceria entre o Instituto Butantã e a biofarmacêutica chinesa Sinovac Biotech, a qual já possuía experiência na fabricação de vacinas contra o vírus SARS-CoV-1, responsável pela epidemia de SARS na China entre 2002 e 2004, demonstra a importância da paradiplomacia do ESP e da parceria com a RPC para o

6. Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, 1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...).

desenvolvimento nacional, sobretudo no âmbito da pesquisa científica, investimento financeiro e tecnologia. No entanto, segundo Sousa e Rodrigues (2023), este caso também representa o primeiro choque frontal da história da paradiplomacia do estado com a política externa nacional, uma vez que o ESP sempre esteve alinhado aos posicionamentos do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Desta forma, a parceria visando o compartilhamento de conhecimento científico e a compra de insumos para a produção do agente profilático resultou na obtenção da primeira vacina contra o vírus em território nacional, intitulada CoronaVac, e foi a primeira negociação sino-paulista a ser realizada sem nenhuma participação, direta ou indireta, do MRE (Sousa; Rodrigues, 2021 *apud* Pereira; Quaresma; Pellini, 2023).

Graças a seu histórico no combate à epidemia de 2002, logo em abril de 2020 o laboratório chinês já detinha uma vacina sendo testada em ensaios pré-químicos, permitindo que, em seguida, se iniciasse a fase de testes 1 e 2 com 744 voluntários chineses, os quais comprovaram a segurança e eficiência da vacina (Vasconcelos et al., 2022). Os resultados das fases contribuíram para o início da fase 3 da pesquisa no Brasil, resultando na demonstração da utilidade, eficiência e eficácia da CoronaVac tanto para o mundo quanto para a população brasileira (Salles, 2021 *apud* Vasconcelos et al., 2022).

Contudo, a produção e distribuição da vacina dependia de iniciativas do Governo Estadual paulista na viabilização de recursos financeiros para a aquisição de insumos e desenvolvimento da produção. Em resposta a uma pressão social e política, o Governo Federal viu-se obrigado a assumir o compromisso financeiro com o Programa Nacional de Imunização (PNI), ainda que os posicionamentos presidenciais permanecessem contrários à vacinação. Com isso, o ESP obteve os recursos financeiros para repassar ao Instituto Butantan e iniciar a produção (Vasconcelos et al., 2022).

Em dezembro de 2020, o Instituto já possuía 10 milhões de doses da CoronaVac, porém a liberação para seu uso emergencial foi feita pela ANVISA apenas em 17 de janeiro de 2021, após entrega de documentações, mas sem a devida comprovação de todos os dados referentes à fase 3 do estudo clínico, a qual deveria ser entregue à agência até 28 de fevereiro (Vasconcelos et al., 2022). A distribuição da vacina entre os entes federados via SUS (Sistema Único de Saúde) deu-se por meio do PNI.

Em contrapartida, Sousa e Rodrigues (2023) expõem que a atuação do ESP no enfrentamento da pandemia da Covid-19 resultou na degradação do relacionamento do presidente Bolsonaro com João Dória, então governador do ESP, visto que o chefe de Estado brasileiro pregava tratamentos precoces e posicionava-se abertamente contra a vacinação e as recomendações científicas da OMS. O mesmo pode ser dito do relacionamento do presidente com governadores de outros estados como o Maranhão, Minas Gerais e os do Consórcio Nordeste, por exemplo, os quais, por conta própria, atuaram ativamente na busca por soluções aos percalços causados pela pandemia (Montenegro, 2023).

Por fim, é possível afirmar que as relações bilaterais entre a China e o ESP se transformaram para além do âmbito econômico após 2020. Isto abre novas oportunidades não apenas para o investimento de empresas chinesas em diversos setores do estado, como também para parcerias de compartilhamento de tecnologia e conhecimento. Além disso, este caso demonstra que os estados subnacionais são atores de extrema relevância para fortalecer os interesses domésticos dos estados e municípios por meio da ação paradiplomática e da cooperação descentralizada. Neste viés, Montenegro (2023, n.p.) em seu debate sobre o protagonismo subnacional na gestão da pandemia, alega que:

A falta da atuação efetiva do governo brasileiro, no sentido de propiciar relações diplomáticas que pudessem viabilizar acordos com vista a atender as demandas locais, fez com que os atores subnacionais ganhassem destaque e ocupassem o vazio deixado pelo Estado brasileiro. Foram acordos diretos que criaram pontes com outros governos internacionais e que fizeram a diferença para algumas localidades, compensando a falta de habilidade diplomática do Itamaraty, na gestão da crise ao longo da pandemia.

## 5 DESAFIOS E APRENDIZADOS DA PARADIPLOMACIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O contexto por trás da produção e distribuição da CoronaVac abordado expressa que conferir certo grau de independência aos entes subnacionais corrobora para a alavancagem do desenvolvimento nacional e a implementação de políticas públicas que refletem as necessidades de cada cidade e região. Ademais, na perspectiva de Bruno Lima Barbalho e William Paiva Marques Júnior (2024, p. 48),

Estabelecer níveis de autonomia para cidades e regiões pode ser, portanto, uma forma de manter a unidade nacional, o que não necessariamente promove reflexos secessionistas. A paradiplomacia pode ser cooperativa e/ou coordenativa com o governo central, e garantidora da ampliação do portfólio de oportunidades de desenvolvimento destas regiões.

Contudo, o caso abordado também revela uma série de desafios enfrentados pelo ESP que condicionam o crescimento da atuação paradiplomática tanto do estado como de outros atores subnacionais brasileiros. Dentre eles, destacam-se as tensões entre os atores subnacionais e o Governo Federal, as quais exigiram a atuação do próprio Supremo Tribunal Federal a fim de fortalecer as competências dos Estados e Municípios, especialmente para suprir as lacunas e omissões do governo central (Barbalho; Marques Júnior, 2024). Ainda conforme os autores, esse fato explicita uma problemática acerca da própria estrutura de federação empregada no Brasil, a qual, na perspectiva de Marinana Andrade e Barros e Daniela Vieira Secches (2023, p. 39), assegura que

[...] trata-se de uma Federação trina, ou seja, com três planos de repartição de competências: União, estados-membros e municípios, e Distrito Federal que reúne as competências dos municípios e dos estados-membros. [...] Apesar disso, desse forte indício de descentralização, o Brasil é uma Federação bastante centralizada em torno da União. Isso pode ser percebido tanto nas atribuições de cada ente em termos de políticas a serem empreendidas por cada um quanto da arrecadação tributária.

Em complemento a essa visão, como já discutido anteriormente, a atuação externa dos atores não-centrais também reflete a porosidade das fronteiras da soberania estatal (Duchacek, 1990), fazendo com que tentativas de ampliar seu protagonismo<sup>7</sup> – como lhes dar a capacidade de firmar tratados unilaterais, por exemplo – seja limitada ao (1) estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução das relações internacionais; (2) à formulação e implementação de políticas domésticas vinculadas às relações internacionais, como aquelas voltadas à atracção de investimentos e à

---

7. Esta tentativa configura a Proposta de Emenda à Constituição no 475/2005 que propunha adicionar um parágrafo ao artigo 23 da Constituição Federal visando permitir que os estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de suas competências, pudessem promover atos e celebrar acordos com entes subnacionais estrangeiros, desde que com a prévia autorização da União, conforme o artigo 21 da Constituição Federal. Esta PEC não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

promoção de exportações; (3) à organização de missões ao exterior; (4) ao recebimento de missões estrangeiras; (5) à assinatura de atos internacionais; (6) à participação e organização, redes ou conferências internacionais; (7) à organização de eventos internacionais; e (8) ao desenvolvimento de redes de serviços de apoio para internacionalização da economia local, como melhorias na infraestrutura de telecomunicações, etc. (Barbalho; Marques Júnior, 2024). Com isso, as vantagens da paradiplomacia muitas vezes também são reduzidas apenas a seus benefícios econômicos (Salomón, 2012), porém, – como defendido por Barbalho e Marques Júnior (2024) – elas podem fortalecer a democracia e o sistema federal, uma vez que “o processo decisório das diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são bem mais compreendidas e articuladas no plano local e não no nacional.” (Ribeiro, 2009, p. 35 *apud* Barbalho; Marques Júnior, 2024, p. 47).

Outro desafio a ser destacado corresponde às desigualdades regionais de atuar paradigmaticamente explicitadas durante a pandemia. Na visão de Rieger e Brum (2019), a atividade ainda é quase que restrita a poucos atores, uma vez que suas ações podem ser caras, exigindo recursos humanos, financeiros e logísticos que nem todos os estados e municípios possuem. Na pandemia, esta situação agravou-se de modo que, mesmo diante do colapso do SUS, muitos estados se viram incapacitados, especialmente aqueles com menor acesso à infraestrutura, sem grande poder econômico ou mesmo localizados em difíceis áreas de acesso (Lima; Pereira; Machado, 2020). Por outro lado, isto também serviu como condicionante para a paradiplomacia de outros, como Maranhão, Minas Gerais e os estados pertencentes ao Consórcio Nordeste, por exemplo (Montenegro, 2023). Todavia, Lima, Pereira e Machado (2020, p. 3) argumentam que “diante das importantes disparidades nas condições fiscais de estados e municípios, o enfrentamento das desigualdades socioespaciais exige um papel ativo da esfera federal no gasto social, que permanece restrito no âmbito da pandemia”.

Em contrapartida, a parceria sino-paulista também apresenta aprendizados tais como a autonomia e liderança subnacional. O ESP agiu de forma independente do Governo Federal, coordenando medidas sanitárias e econômicas eficazes, ressaltando a relevância das entidades subnacionais na resposta a crises de saúde pública. Ademais, ao estabelecer parcerias econômicas e tecnológicas com

a China, o estado garantiu acesso a vacinas e insumos médicos essenciais, independentemente das tensões políticas entre o Governo Federal brasileiro e a República Popular da China.

Outro ensinamento é que a atuação do ESP demonstrou a capacidade de adaptação e flexibilidade no enfrentamento dos desafios da pandemia. O empreendedorismo ao inserir-se internacionalmente na busca de imunizantes para a população paulista e brasileira também deve ser ressaltado, visto que resultou na cooperação direta com a China, na mobilização de recursos e na coordenação eficaz entre diferentes órgãos estaduais, os quais refletem a capacidade de adaptação do estado diante de circunstâncias adversas.

O terceiro ensinamento reflete a importância de reforçar a autonomia das entidades subnacionais, fomentando maior preparado e capacidade para atuar internacionalmente. Embora a coesão e a coordenação entre os diferentes níveis de governo seja primordial, especialmente em momentos de crise, a experiência de São Paulo demonstra o prestígio de uma atuação local eficaz em responder aos desafios globais. No entanto, a mesma não necessariamente deve ser contrária ao governo central, como defendido por Rieger e Brum (2019), mas sim agir de forma complementar a suas atividades.

Estas lições, portanto, revelam a importância da inserção internacional do estado, corroborando para seu crescimento singular em diversas áreas. Para tanto, o relacionamento do ESP com a potência chinesa não deve ser ignorado, uma vez que a cooperação durante a pandemia é apenas um reflexo desta extensa relação. Além disso, a cidade de São Paulo e Xangai possuem uma das mais antigas e sólidas parcerias entre cidades brasileiras e chinesas, com mais de 30 anos de cooperação (SECOM, 2025). Desta forma, após os acontecimentos de 2020, são notórios os avanços consideráveis nesta relação que criaram novas oportunidades de negócio para várias cidades paulistas.

Sendo assim, o protagonismo do estado na manutenção do relacionamento nacional com a China representa uma chance para desenvolver a região por meio da cooperação descentralizada e da paradiplomacia, podendo também ampliá-las para novos parceiros globais. O Fórum Municipal Internacional do BRICS, por exemplo, é uma iniciativa dos países do BRICS+ para fomentar a colaboração entre seus governos regionais e municípios de modo a impulsionar

avanços em áreas de gestão urbana, infraestrutura, educação, cultura, sustentabilidade, entre outros (Beaklini, 2024; ABM, 2025), e já auxiliou para que projetos de infraestrutura do ESP fossem firmados, tais como a construção do Trem Intercidades (TIC), que ligará as cidades de São Paulo e Campinas, e da Linha 17-Ouro do Metrô, que ligará o Aeroporto de Congonhas à Estação Morumbi (Agência SP, 2025). Desta forma, é possível afirmar que, embora os laços entre Brasil e China sejam reforçados pelo próprio MRE – sobretudo após 2020 –, as relações bilaterais entre os atores não-centrais brasileiros com a potência asiática são catalisadores para o desenvolvimento nacional.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise da trajetória paradiplomática do Estado de São Paulo, tendo como estudo de caso específico a pandemia da Covid-19, evidencia-se a crescente atuação de entidades subnacionais no cenário internacional e a importância de criar-se um espaço aberto para que isso ocorra. Nesse sentido, a noção de *Perforated Sovereignties* revela-se essencial para compreender a nova composição das fronteiras da autoridade estatal e como essas vêm sendo atravessadas por iniciativas autônomas.

O caso paulista ilustra de forma exemplar que a paradiplomacia pode não apenas complementar a política nacional, mas também assumir um papel protagonista e crucial em situações de lacuna ou descoordenação federal. A parceria com a RPC acentuou como a ação direta de um ator subnacional foi capaz de mitigar uma crise sanitária, garantindo acesso a vacinas e promovendo a cooperação em um momento de impasses políticos. Essa experiência reforça a importância da atuação subnacional no posicionamento do país, assim como demonstra a crescente necessidade do reconhecimento e institucionalização de espaços legítimos para que esta ocorra.

Contudo, a consolidação da paradiplomacia no Brasil ainda enfrenta desafios, como a falta de regulamentação clara, a concentração na União, e as desigualdades regionais. Esses fatores limitam o alcance e eficácia dessa atuação e evidenciam cada vez mais a urgência da formulação de mecanismos legais e operacionais que garantam a autonomia com responsabilidade, abrindo espaço para que a política externa federal seja complementada em momentos de necessidade. Tendo isso em vista, é necessário enxergar a ascen-

são de atores subnacionais não como uma ameaça à unidade federativa, mas como um instrumento de fortalecimento democrático, podendo promover avanços locais necessários, mesmo frente à negligência da esfera federativa.

Diante do exposto, esse estudo conclui que ampliar e preservar o espaço de atuação dos atores subnacionais no plano internacional não apenas contribui para o desenvolvimento regional, mas também fortalece a inserção internacional do país. O caso tratado demonstra que a descentralização diplomática, quando orientada por interesses públicos e conduzida com responsabilidade política, pode ser um fator decisivo na superação de crises e na abertura de novas oportunidades estratégicas. Assim, a paradiplomacia deve ser entendida não como exceção emergencial, mas como parte constitutiva da arquitetura das relações internacionais no século XXI.

## REFERÊNCIAS

- ABM. ABM destaca papel da cooperação cultural entre cidades BRICS+ em fórum internacional na Rússia. **Associação Brasileira de Municípios**, 22 abr. 2025. Disponível em: <https://abm.org.br/papel-da-cooperacao-cultural-entre-cidades-brics/>. Acesso em: 08 maio. 2025.
- AGÊNCIA SP. Governo de SP reforça parceria comercial com a China em evento. **Agência de Notícias do Governo do Estado de São Paulo**, 03 fev. 2025. Disponível em: <https://www.agenciasp.sp.gov.br/governo-de-sp-parceria-comercial-china/>. Acesso em: 08 maio. 2025.
- AGUIAR, Isabela Araújo. O Desenvolvimento da Paradiplomacia no estado de São Paulo e a Política Externa do Governo de Dilma Rousseff. **Conexões Internacionais**: Economia Política, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 59-66, jan. 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/ci/article/download/13313/7502>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- BARBALHO, Bruno Lima; MARQUES JÚNIOR., William Paiva. FEDERALISMO E PARADIPLOMACIA: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA GLOBAL. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 1, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-961X/2024.v10i1.10450. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/10450>. Acesso em: 07 maio. 2025.
- BARROS, Marinana Andrade; SECCHES, Daniela Vieira. “Paradiplomacia da resistência”: a reação subnacional à política (anti)ambiental de Bolsonaro. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, [S.l.], n. 37, set.-dez. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art2>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13242>. Acesso em: 08 maio. 2025.
- BEAKLINI, Bruno. O projeto internacional de cooperação municipal dos BRICS.

**Monitor do Oriente**, 03 set. 2024. Disponível em: <https://www.monitor do oriente.com/20240903-o-projeto-internacional-de-cooperacao-municipal-dos-brics/>. Acesso em: 08 maio. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituaocompilado.htm). Acesso em: 19 abr. 2024

BIERNATH, André; ALVIM, Mariana. 300 mil mortes por covid-19 no Brasil: a escalada que levou país a esse número de óbitos na pandemia. São Paulo: **BBC News Brasil**, 24 mar. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56465112>. Acesso em: 07 maio. 2025.

BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Brasil e saúde global. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012. p. 241-265.

CARDOSO, Letícia Bonilha; FURLAN, Adriana Aparecida. Paradipomacia como Oportunidade para o Desenvolvimento de Cidades do Interior de São Paulo. **Pluri Discente**, [s. l.], out. 2022. Disponível em: <https://pluridiscente.cruzeirodosulvirtual.com.br/pluridiscente/article/download/112/95/341>. Acesso em: 27 jun. 2024.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (eds.). **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1-33.

GONÇALVES, Alcindo. Governança Global e Relações Internacionais. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 13, nº 24, p. 87 – 112, 2022. Recuperado de <https://revistas.faculdadedamais.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1636>. Acesso em: 21 abr. 2024

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradipomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB – Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 83, p. 43-68, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/429>. Acesso em: 21 abr. 2024

LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 7, 2020. DOI: 10.1590/0102-311X00185220. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/HSHqX3v5bnW5pqqlpHrzg8m/?lang=pt#>. Acesso em: 07 maio. 2025.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cooperação Descentralizada**. Brasil: 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/sites-antigos-retirados-do-ar/abc/acesso-a-informacao/projetos/cooperacao-do-brasil-para-o-exterior/cooperacao-descentralizada>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MONTENEGRO, Juliana Ferreira. A paradiplomacia e o protagonismo na gestão da pandemia do Covid-19. In: **Ciência Inteligente: Pesquisas Nacionais em Humanas**. Recife, Pernambuco: Even3, 2023. Ebook. Disponível em: <https://www.even3.com.br/ebook/ci-humanas-1/633091-A-PARADIPLOMACIA-E-O-PROTAGONISMO-NA-GESTAO-DA-PANDEMIA-DO-COVID-19>. Acesso em: 19 abr. 2024.

PAVANELLI, Rafael de Carvalho. Paradiplomacia: A inserção e atuação internacional da cidade de São Paulo no período de 2005-2008. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, [S. l.], v. 12, n. 1, 9 fev. 2012. Disponível em: <https://revistas.mariilia.unesp.br/index.php/ric/article/view/549>. Acesso em: 21 abr. 2024.

PEREIRA, Rodrigo Kuester; QUARESMA, Cristiano Capellani; PELLINI, Alessandra Cristina Guedes. A paradiplomacia como modelo alternativo de Políticas Públicas: o caso da cooperação entre Guarulhos, Seine-Saint-Denis, Maputo e Matola na área de resíduos sólidos (2011) e o caso do Estado de São Paulo na compra de vacinas da COVID-19 (2020-2022). **Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes**, [S. l.], v. 11, n. 29, 2023. DOI: 10.17271/23178604112920233524. Disponível em: [https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades\\_verdes/article/view/3524](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades_verdes/article/view/3524). Acesso em: 07 maio. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Relações Internacionais. **Relatório de Gestão: A atuação internacional da cidade de São Paulo**. São Paulo, 2005.

RIEGER, Fernando Camara; BRUM, Argemiro Luis. PARADIPLOMACIA E DESENVOLOVIMENTO REGIONAL: UMA PROPOSTA DE COOPERAÇÃO ENTRE GOVERNOS LOCAIS. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, BA, v. 3, n. 44, dez. 2019, p. 148-171. DOI: <http://dx.doi.org/10.36810/rde.v3i44.6224>. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/6224>. Acesso em: 07 maio. 2025.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012. p. 269-300.

SECOM. Prefeitos de São Paulo e Xangai fortalecem parceria em visita oficial à China. **SECOM – Prefeitura da Cidade de São Paulo**, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/prefeitura-de-sao-paulo/w/prefeitos-de-s%C3%A3o-paulo-e-xangai-fortalecem-parceria-em-visita-oficial-%C3%A0-china#:~:text=A%20parceria%20entre%20S%C3%A3o%20Paulo,inovador%20em%20ambas%20as%20cidades>. Acesso em: 08 maio. 2025.

SERINTER. **Sobre a Cooperação Internacional**. SERINTER – SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO DISTRITO FEDERAL, Brasília, 2022. Disponível em: <https://internacional.df.gov.br/sobre-a-cooperacao-internacional/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated States as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.).

**Federalism and International Relations.** The Role of Subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 35-53.

SOUZA, Ana Tereza Lopes Marra de; RODRIGUES, Gilberto M. A. São Paulo, Xangai: convergências, choques e perspectivas da paradipomacia nas relações bilaterais Brasil-China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 37, set-dez 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=4725bb43-c206-49c6-b0a2-23dcd523730c>. Acesso em: 19 abr. 2024.

VASCONCELOS, Daniel; ROSSI, Rinaldo de Castilho; GARCIA, Tatiana De Souza Leite; OLIVEIRA NETO, Thiago. Crise do Federalismo Brasileiro e a Paradipomacia da Saúde do Estado de São Paulo. In: ALBUQUERQUE, Miguel; GANDRA, Tiago. (Org.). **Panorama da Covid-19 no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2022. p. 589-597.

# MULHERES QUE MIGRAM: O Papel do Empoderando Refugiadas para a Integração de Refugiadas no Brasil

*WOMEN WHO MIGRATE: The Role of Empoderando Refugiadas for the Integration of Refugees Women in Brazil*

*MUJERES QUE MIGRAN: El Papel del Empoderando Refugiadas para la Integración de Refugiadas en Brasil*

Bruna Stela Gontijo Moura<sup>1</sup>  
Vinicius Carvalho de Mattos<sup>2</sup>

Recebido em: 29 de outubro de 2024  
Aprovado em: 13 de agosto de 2025

1. Graduada em Relações Internacionais pela PUC Minas (2023). Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com bolsa da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5347-7689>. E-mail de contato: okbrunagontijo@gmail.com.

2. Graduado em Relações Internacionais (2025) e pós-graduando em Estatística pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Membro do Grupo de Estudos Instituições Internacionais e Segurança (PUC Minas). ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0015-8665>. E-mail para contato: viniciuscarvalho.ri@gmail.com.

## **RESUMO**

O artigo tem o objetivo de analisar o papel da iniciativa Empoderando Refugiadas na integração de refugiadas no Brasil, focando na taxa de empregabilidade no mercado de trabalho do país. A pesquisa utiliza a abordagem sobre integração local, no contexto brasileiro, e a metodologia de análise documental para examinar a taxa de empregabilidade das participantes e os relatos das mesmas. Os principais resultados revelam que a iniciativa possui um resultado positivo no aumento da taxa de empregabilidade das refugiadas e na sua permanência no país. Em complemento, o presente artigo pode servir de base para estudos adicionais sobre o papel da Empoderando Refugiadas, a empregabilidade e os fluxos de refugiadas no Brasil.

**Palavras-Chaves:** Empoderando Refugiadas; Integração Local; Refugiadas; Brasil.

## **ABSTRACT**

The article aims to analyze the role of the Empoderando Refugiadas initiative in the integration of refugee women in Brazil, focusing on their employment rates within the country's job market. The research employs a local integration approach within the Brazilian context and uses document analysis methodology to examine participants' employment rates and their personal accounts. The main fin-

dings reveal that the initiative has a positive impact on increasing refugee women's employability and their permanence in the country. Additionally, this article may serve as a foundation for further studies on the role of Empoderando Refugiadas, employability, and refugee flows in Brazil.

**Keywords:** Empoderando Refugiadas; Local Integration; Refugees; Brazil.

## **RESUMEN**

El artículo tiene como objetivo analizar el papel de la iniciativa Empoderando Refugiadas en la integración de mujeres refugiadas en Brasil, enfocándose en su tasa de empleabilidad en el mercado laboral del país. La investigación utiliza el enfoque de integración local en el contexto brasileño y la metodología de análisis documental para examinar la tasa de empleabilidad de las participantes y sus testimonios. Los principales resultados revelan que la iniciativa tiene un impacto positivo en el aumento de la empleabilidad de las refugiadas y en su permanencia en el país. Además, el presente artículo puede servir como base para estudios adicionales sobre el papel de Empoderando Refugiadas, la empleabilidad y los flujos de refugiadas en Brasil.

**Palabras clave:** Empoderando Refugiadas; Integración local; Refugiadas; Brasil.

## **INTRODUÇÃO**

A busca por refúgio é um fenômeno histórico que abrange diversas dimensões. Este evento está se expandindo em escala, o que reforça a necessidade de desenvolver políticas públicas para receber refugiados nos países receptores, destacando a importância de estabelecer mecanismos de proteção a longo prazo que facilitem a integração dos refugiados em suas novas realidades. Na América Latina, os fluxos de refugiados são significativos, tornando a região uma das mais multirraciais do mundo, apesar de enfrentar altos níveis de desigualdade racial e paradoxalmente registrar menores índices de violência étnica, separatismos sectários e genocídios (Moya, 2018).

Neste cenário, o Brasil se destaca como pioneiro na regulamentação da proteção aos refugiados na América Latina, tendo ra-

tificado o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevidéu (1889), a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) com seu Protocolo Adicional de 1967, além da Declaração de Cartagena (1984). Conjuntamente, o país promulgou a Lei nº 9.474/1997 e estabeleceu o Comitê Nacional para os Refugiados. De acordo com o relatório “Refúgio em Números 2023”, elaborado pelo Observatório das Migrações Internacionais em colaboração com o Ministério da Justiça e Segurança Pública/Departamento das Migrações, em 2022 foram registradas 50.358 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, originárias de mais de 130 países. Entre os solicitantes, 30% são mulheres, muitas enfrentando vínculos informais no mercado de trabalho, o que contribui para a feminização da pobreza entre as refugiadas (Cavalcanti *et al.*, 2015).

Dante deste contexto, surgiu o projeto Empoderando Refugiadas em colaboração com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Pacto Global da ONU e a ONU Mulheres, visando à acolhida emergencial dos indivíduos que chegam ao território brasileiro. Lançada em 2015, essa iniciativa funciona como uma ponte entre a sociedade e as empresas, capacitando refugiadas por meio de workshops para inserção no mercado de trabalho. O projeto tem como objetivo facilitar a integração local através de aspectos econômicos, culturais e profissionais das refugiadas no país, promovendo também a contratação formal através da Estratégia de Interiorização. Esta abordagem oferece às empresas a oportunidade de diversificar seu quadro de funcionários e contribuir para a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com especial destaque para o ODS 5, que visa alcançar a igualdade de gênero e fortalecer o empoderamento de todas as mulheres (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2024c).

Com base neste contexto, este artigo propõe analisar o papel da iniciativa Empoderando Refugiadas como um facilitador da empregabilidade das mulheres refugiadas no mercado de trabalho brasileiro. Utilizando análise documental, argumenta-se que o Empoderando desempenha um papel significativo na integração social e econômica das refugiadas no Brasil, alinhando-se aos princípios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aumentando as oportunidades para que permaneçam no país. O referencial teórico adotado na discussão aborda tanto a preparação das refugiadas para lidar com as questões locais quanto a criação de condi-

ções favoráveis para sua recepção no Brasil (Moreira, 2012; 2015; Haydu, 2011).

## REFUGIADAS NO BRASIL

Segundo a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), com o Protocolo Adicional de 1967, adotada pela Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) de plenipotenciários sobre o estatuto dos refugiados e apátridas, refugiados são os indivíduos que:

[...] temendo pela sua perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (UN Treaties, 1954).

Em regiões como a América Latina, os fluxos de refugiados desempenham um papel crucial na diversidade da área, contribuindo para torná-la uma das mais heterogêneas do mundo. Neste contexto, o Brasil é pioneiro na região ao regulamentar a proteção dos refugiados. Em 1889, através do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevidéu, o Brasil adotou, juntamente com outros países latino-americanos, o conceito de asilo diplomático. Em 1960, ratificou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), com o Protocolo Adicional de 1967, estabelecendo compromissos internacionais nessa temática. Posteriormente, em 1984, o país assinou a Declaração de Cartagena, que ampliou a perspectiva de refugiado, considerando indivíduos deslocados por instabilidades políticas em seus territórios de origem. Além disso, a Constituição de 1988 reforçou essa posição, ao estabelecer que as relações internacionais brasileiras devem prevalecer sobre os Direitos Humanos. Em 1997, em cooperação com o Alto Comissariado das Nações

Unidas para os Refugiados (ACNUR)<sup>3</sup> e a sociedade civil brasileira, o país promulgou a Lei nº 9.474/1997. Essa lei, reconhecida pela Organização das Nações Unidas como uma das mais abrangentes sobre a questão dos refugiados no mundo, alinha-se com a Convenção de 1951 do ACNUR e estabelece dispositivos de proteção internacional aos refugiados no Brasil (Moya, 2018).

Como reflexo do posicionamento positivo brasileiro na proteção dos refugiados, foi estabelecido o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). O órgão administrativo público-privado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, lida diretamente com questões relacionadas aos refugiados no Brasil (Barreto, 2010). O CONARE realiza reuniões periódicas a cada 60 dias, onde os membros<sup>4</sup> avaliam pareceres elaborados pelos servidores da Coordenação-Geral. Esses pareceres são construídos com base em relatos feitos pelos refugiados sobre a situação em seus países de origem e nos elementos que demonstram um fundado temor de perseguição. Esta é a única forma pela qual o CONARE pode decidir se um solicitante de refúgio será aceito ou não no Brasil (Brasil, [2024c]).

Atualmente, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, em seus relatórios anuais, fornece dados sobre solicitações e reconhecimento de refúgio, integração no mercado de trabalho formal, acesso a programas sociais, educação regular e transferências financeiras. Segundo o último relatório, “Refúgio em Números 2023”, em 2022, houve 50.358 solicitações de reconhecimento da condição de refu-

3. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), é uma organização internacional que lida com a questão dos refugiados de forma abrangente, em colaboração com Estados e organizações não governamentais. Assim, o ACNUR executa iniciativas em várias partes do globo, visando aprimorar políticas ligadas aos refugiados, sempre respeitando as diretrizes tanto internas quanto externas dos países. No Brasil, essa organização internacional desempenha um papel crucial na salvaguarda dos direitos dos refugiados e no estímulo de projetos voltados para a sua integração na sociedade local (Haydu, 2011; Moreira, 2012).

4. A regulamentação dos refugiados em território brasil é realizada pelo CONARE e por um Comitê composto pela Polícia Federal, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Previdência, Ministério da Saúde, Ministério das Relações Exteriores, representantes da sociedade civil e ACNUR. Além de possuir membros observadores, como, o Ministério do Desenvolvimento, Família e Combate a Fome, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Ministério dos Portos e Aeroportos, o Ministério dos Povos Indígenas, a Procuradoria Geral da República e a Defensoria Pública da União (Brasil, 2024a).

giado, originárias de mais de 130 países. Dentre as solicitações<sup>5</sup>, cerca de 30% foram feitas por mulheres. Entretanto, mesmo com o apoio do governo e o reconhecimento como refugiadas, as mulheres enfrentam desafios significativos. Elas recebem em média 36% menos que os homens, e apenas metade delas tem oportunidades de emprego, o que significa que apenas 15.623 de 30.000 mulheres estão empregadas (Cavalcanti; Oliveira; Silva, 2023). Além disso, mulheres refugiadas recorrem ao trabalho informal, autônomo e sem garantias, com baixa remuneração e se colocam em situações precárias de trabalho, o que contribui para a feminização da pobreza entre elas (Cavalcanti *et al*, 2015). Enquanto isso, o governo brasileiro parece focar mais na regulamentação da imigração do que na melhoria das condições de vida das refugiadas no país (Moreira, 2012).

Para mais, muitas mulheres enfrentam vulnerabilidades como separação familiar, dificuldades no acesso à proteção e serviços, e estão sujeitas a riscos de violência e abusos. Conforme o relatório “*Ação contra a violência sexual e de gênero: uma estratégia atualizada*” do ACNUR, aproximadamente uma em cada cinco mulheres em busca de refúgio é vítima de violência sexual. Essas formas de violência persistem desde suas origens nos países de origem, durante a jornada em direção ao destino, e mesmo após o término da trajetória. Os tipos de violência são variados, incluindo desde agressões físicas até abusos sexuais, apesar dos diversos tratados e acordos internacionais que tratam do assunto. No Brasil, o processo de reconhecimento de refúgio também dedica atenção especial às mulheres que sofrem violência de gênero, reconhecendo-as como um grupo vulnerável. Além disso, elas têm direito à proteção assegurada pela legislação nacional, que criminaliza a violência sexual de gênero, e acesso aos serviços públicos de saúde sexual e reprodutiva, assim como ao tratamento do HIV/AIDS (Fernandes; Onuma, 2024).

## O ACOLHIMENTO E A INTEGRAÇÃO DE REFUGIADAS NO BRASIL

---

5. Vale ressaltar que no Brasil, o solicitante de refúgio com a sua condição regular têm acesso ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e, com o seu documento de identidade brasileiro, consegue emitir uma Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), além de conseguir abrir uma conta bancária, o que facilita o processo de documentação e inserção dos refugiados no mercado de trabalho (Brasil, [2024b]).

Mulheres refugiadas enfrentam diversas vulnerabilidades ao se deslocarem para países de destino, incluindo violência física, sexual, de gênero e psicológica, além do risco de tráfico humano e outros abusos (Almeida de Góes; Vila Bôas Borges, 2021). Após chegarem ao novo local, necessitam de cuidados específicos e proteção contra as múltiplas violências sofridas no caminho. Assim, a decisão de permanecer no país de destino é influenciada por uma série de fatores, como instabilidade política, continuidade da violência sofrida em seu país de origem, condições de trabalho precárias, separação familiar, barreiras linguísticas e desafios de adaptação (Moraes; Lunardello, 2020; Meyer, 2008; Moreira, 2014; 2015).

Esses fatores moldam o tratamento dado às refugiadas e possui um impacto direto em suas perspectivas de integração na sociedade local. Após o acolhimento emergencial, a integração das refugiadas no país de destino é fundamental para a sua adaptação à sociedade anfitriã (Haydu, 2011), necessitando de mecanismos e recursos para prover abrigos, acesso a programas de educação e alfabetização e acesso a trabalho digno. Além das unidades governamentais, o auxílio emergencial e a integração na sociedade de destino é realizado também por organizações da sociedade civil (OSCs) e por organizações internacionais presentes no território (Bógus; Rodrigues, 2011). Mais especificamente no mercado de trabalho, as refugiadas enfrentam desafios como a discriminação de gênero, falta de equivalência de suas qualificações profissionais e ausência de documentação adequada, o que as levam a recorrer ao trabalho informal e precário (Cavalcanti *et al*, 2015; Moreira, 2014; 2015).

No Brasil, em reflexo ao grande contingente de refugiados venezuelanos que chegaram ao país em 2017, uma das principais iniciativas desenvolvidas foi a Operação Acolhida. Esta é uma ação realizada pelo governo brasileiro junto ao Exército e ao CONARE, em parceria com OSCs, organizações internacionais e outros atores, que fornece assistência na chegada e facilita a inserção de venezuelanos no país. A Operação atua no auxílio emergencial de migrantes e refugiados, provendo, inicialmente, abrigo, alimentação e atendimento de saúde. Posteriormente, a ação foca na interiorização desses indivíduos no país, os ajudando a encontrar oportunidades de emprego, acesso à educação e outros serviços essenciais (Brasil, [2024c]). O projeto abrangente tem como objetivo não só satisfazer as necessidades imediatas dos refugiados, mas também facilitar sua integração digna na sociedade brasileira. Isso é feito através do

apoio na busca por moradia, oferecimento de cursos de português, assistência na obtenção de documentação e sensibilização das empresas sobre essa questão (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, [2024b]).

A realocação voluntária dos venezuelanos realizada pela Operação Acolhida para outras regiões do país é através da Estratégia de Interiorização, incluindo-os socioeconomicamente em outros estados e diminuindo a pressão sobre os serviços públicos de Roraima. Desde abril de 2018 até maio de 2024, mais de 134 mil pessoas foram interiorizadas, sendo que cerca de 44% são mulheres, representando 59 mil pessoas, das quais 27 mil mulheres possuem entre 20 e 44 anos (Brasil, [2024d]). A ação conta com a parceria do ACNUR, da Organização Mundial para as Migrações (OIM), do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, da Pastoral Universitária e de outros atores (Brasil, 2021).

### *ALÉM DE UM DOCUMENTO: A Integração Local de Refugiadas no Brasil*

Além de emitir documentos para as mulheres refugiadas, é crucial por parte do governo local desenvolver políticas públicas para facilitar a inserção efetiva destes na sociedade, sendo um processo complexo que envolve diversos fatores e atores. Para ocorrer de maneira adequada, é essencial haver respeito mútuo em relação a todos os aspectos que envolvem a interação das refugiadas com o novo território, sendo um processo dinâmico em que tanto as refugiadas quanto à comunidade local receptora devem se ajustar (Rezende; Fraga, 2024). Assim, a integração local é compreendida como “[...] o processo mediante o qual os refugiados mantêm a sua própria identidade, mas se tornam parte da sociedade acolhedora à medida que possam conviver juntos com a população local de modo aceitável” (Kulhman, 1991 *apud* Moreira, 2014, p. 88-9).

A integração local visa desenvolver um espaço recíproco no qual o refugiado possa manter a sua herança do país de origem, enquanto se adapta a um ambiente propício para sua inserção, com uma comunidade preparada e respeitosa para sua permanência. Esta não é uma ação unilateral, e, para acontecer, ambas as partes precisam estar envolvidas no processo, evitando aculturação e discriminação dos refugiados no país anfitrião (Moreira, 2014). É uma dinâmica complexa que varia de acordo com contexto local

e regional, do volume de refugiados que se deslocam, dos interesses de ambos os atores, além de envolverem múltiplos aspectos e dimensões, como trabalhista, econômica, familiar, dentre outros (United Nations High Commissioner for Refugees, [2024]). Assim, Julia Moreira (2015) conclui que a integração local é o processo de:

conviver com os membros da comunidade receptora, construindo relações com eles e comunicando-se em seu idioma; inserir-se no mercado de trabalho, nos sistemas de saúde, educação e assistência social; ter acesso à moradia; ser portador de e poder exercer direitos; não ser discriminado por sua origem, raça, religião [...] A integração local merece ser pensada como processo intersubjetivo, que diz respeito às vivências particulares dos sujeitos em sua interação com a sociedade receptora. Entende-se, dessa forma, que assume um caráter dialético, de via dupla: não apenas o refugiado recém-chegado deve se adaptar à comunidade local, como também esta deve se ajustar, abrindo espaço para recebê-lo. Isso implica tolerância e aceitação em relação ao outro, que pode portar em sua bagagem um repertório cultural, linguístico, religioso e carregar em si traços físicos distintos dos da comunidade local (p. 85).

No caso do Brasil, a integração local é compreendida pela Lei nº 9.474/1997 como um dos mecanismos duradouros no que diz respeito à proteção e estabelecimento de um novo futuro para os indivíduos no país (Brasil, 1997; Rezende; Fraga, 2024). Assim, visa, com compreensão e diversidade, promover um ambiente diverso para ser valorizado, as vivências de ambos sejam valorizadas e ampliar a aplicabilidade do processo.

## EMPODERANDO REFUGIADAS

Atualmente, um dos maiores projetos de integração local em curso no Brasil é o Empoderando Refugiadas (ER). Lançado em 2015 em colaboração com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o Pacto Global da Organização das Nações Unidas no Brasil (Rede Brasil Pacto Global) e a ONU Mulheres, este projeto visa capacitar e promover a contratação de mulheres refugiadas e deslocadas à força, em diversos municípios brasileiros (Empoderando Refugiadas, 2025).

As beneficiárias do projeto são majoritariamente provenientes da Venezuela, que representaram 46% do grupo em uma das edições, seguidas por 18% oriundas da República Democrática do Congo. Também participam mulheres vindas de outros países da

América Latina, África e Oriente Médio, como Síria, Colômbia, Cuba, Paquistão, Haiti, Costa do Marfim, Irã, Angola, Quênia e Guiana Inglesa (Organização das Nações Unidas, 2018; Onu Mulheres, 2018). Destaca-se ainda a expressiva presença de mulheres migrantes negras e pardas entre as atendidas. Em 2023, por exemplo, aproximadamente 60% das participantes se autodeclararam negras ou pardas, superando o número de mulheres brancas beneficiadas (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2023).

Desta forma, o Empoderando Refugiadas atua como intermediário entre a sociedade e empresas<sup>6</sup>, capacitando refugiadas por meio de workshops que desenvolvem habilidades profissionais e socioemocionais necessárias para o mercado de trabalho. Além disso, facilita a adaptação cultural, oferece educação financeira, informa sobre os direitos no país e promove o empoderamento econômico das participantes. Em sua 8<sup>a</sup> edição, realizada em 2023, o projeto operou nas cidades de Boa Vista, Curitiba, São Paulo, Brasília e Natal, tendo número recorde de capacitação de refugiadas e contratação destas (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2024c).

### Imagen 01 – Projeto Empoderando Refugiadas

---

6. Atualmente mais de 60 empresas tratavam em conjunto com o Empoderando Refugiadas, por meio de capacitação, adesão ao Fórum, grupos de trabalho, compartilhamento de práticas, visibilidade e acompanhamento das refugiadas. Algumas das empresas parceiras são: Iguatemi, Localiza, Movida, Pantys, Renner, Vagas, entre outras (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2024a).



Fonte: (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2024a).

Além disso, uma das preocupações do Empoderando Refugiadas é garantir que os familiares das participantes também sejam incluídos no processo, por meio de atividades recreativas para crianças e workshops para parentes e cônjuges (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2024c). Após a contratação formal destas mulheres, visa-se integrá-las nas cidades que irão trabalhar, através da estratégia de interiorização voluntária, facilitando a sua alocação junto de seus familiares em seu novo contexto (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, [2024b]). Em complemento, a iniciativa segue os princípios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), atuando na educação, igualdade de gênero e inclusão laboral no mercado brasileiro, destacam-se o ODS 5, que visa alcançar a igualdade de gênero; o ODS 8, que promove o crescimento econômico por meio de um trabalho inclusivo; o ODS 10, que busca reduzir as desigualdades dentro do país; e o ODS 17, que fortalece a implementação e renovação de parcerias globais para o desenvolvimento sustentável (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2024c; Organização das Nações Unidas, 2024).

No que diz respeito às empresas, o programa Empoderando Refugiadas oferece capacitações para gestores e equipes, abor-

dando as problemáticas do refúgio, as melhores práticas para a contratação de refugiados e estratégias para promover a inclusão intercultural nas equipes. Em complemento, são organizados periodicamente pela Fórum Empresas com Refugiados<sup>7</sup>, webinars para o compartilhamento das ações desenvolvidas nas empresas (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2024c). Isso proporciona às empresas parceiras uma oportunidade de enriquecer sua equipe com diversidade. Por outro lado, o programa Empoderando Refugiadas proporciona às empresas parceiras uma oportunidade de enriquecer sua equipe com diversidade e contribuir para promover os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Organização das Nações Unidas, 2024).

### **SE ESSA TERRA FOSSE MINHA: O Impacto do Empoderando Refugiadas na vida das mulheres refugiadas no Brasil**

Este artigo propõe analisar o impacto da iniciativa Empoderando Refugiadas na taxa de empregabilidade de mulheres refugiadas no mercado de trabalho brasileiro. Para isso, foi utilizada a técnica de pesquisa de análise documental, focando nos desafios enfrentados devido às questões de gênero. De acordo com Sandra Harding (1987), não existe um método único para estudos de gênero nas Ciências Sociais. No entanto, novos pesquisadores têm explorado abordagens diversas que oferecem perspectivas únicas sobre conflitos e processos sociais, muitas vezes abordando questões que poderiam ser negligenciadas de outra forma (Leavy, 2007). Assim, este artigo emprega a técnica de análise documental desenvolvida por Bardin (1977), a qual é resumidamente descrita no Quadro 1, mas levando em consideração as problemáticas do gênero.

#### **Quadro 1 – Etapas para aplicação da análise documental**

---

7. A Plataforma Empresas com Refugiados é uma iniciativa entre a ACNUR e o Pacto Global, que atua na capacitação de pessoas refugiadas e na promoção da sua empregabilidade. Esta conecta os refugiados às empresas, visando a sua inserção no mercado de trabalho nacional (Empresas com Refugiados, 2024).

COMO FAZER ANÁLISE DOCUMENTAL?	
FASES	ETAPAS
PRÉ-ANÁLISE	Leitura flutuante c/ critérios de representatividade, exaustividade e relevância
PRÉ-ANÁLISE	Escolha dos documentos e dados e preparação do material
PRÉ-ANÁLISE	Formulação das hipóteses e objetivo
PRÉ-ANÁLISE	Elaboração dos indicadores
PRÉ-ANÁLISE	Referenciação dos índices
PRÉ-ANÁLISE	Dimensões e direções de análise
PRÉ-ANÁLISE	Regras de recorte, categorização, codificação e classificação
PRÉ-ANÁLISE	Testar as técnicas
EXPLORAÇÃO DO MATERIAL	Construção das operações de codificação em categorias iniciais
EXPLORAÇÃO DO MATERIAL	Administração das técnicas de análise c/ unidades de análise
TRATAMENTO DOS RESULTADOS	Operações estatísticas
TRATAMENTO DOS RESULTADOS	Síntese e seleção dos resultados
TRATAMENTO DOS RESULTADOS	Inferências e interpretação
TRATAMENTO DOS RESULTADOS	Validação por pares, em grupos de pesquisa, outras fontes e revisão crítica

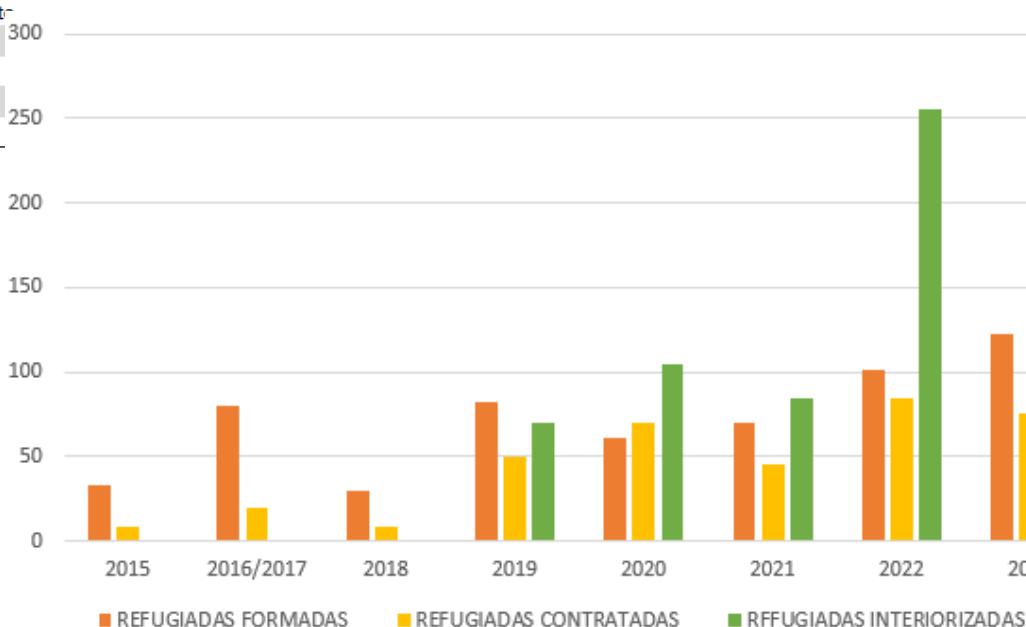
Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos de Bardin (1977).

Assim, foi conduzida uma leitura abrangente em todos os sites e documentos relacionados ao Empoderando Refugiadas. Posteriormente, optou-se pelo último relatório oficial de resultados produzido pelo Empoderando, disponibilizado no site da ACNUR, como fonte de dados para compor o corpus da pesquisa, seguindo os critérios necessários delineados no Quadro 1. Essa decisão foi tomada porque o último relatório divulgado continha informações abrangentes sobre empregabilidade, interiorização e formação de refugiadas, de todos os anos do projeto. Além disso, para reforçar a fundamentação metodológica, foram selecionados relatos de ex-participantes do projeto, evidenciando que este vai além dos números sobre a empregabilidade das refugiadas, abrangendo também melhorias na vida pessoal e profissional dessas mulheres. Com os resultados em mãos, foi possível desenvolver indicadores e índices para realizar as análises necessárias no artigo, utilizando dados como o número de refugiadas capacitadas pelo Empoderando Refugiadas, o número de refugiadas contratadas pelas empresas parceiras da iniciativa e o número de refugiadas integradas localmente.

Dessa forma, foi operacionalizado o Gráfico 1 com os dados obtidos. Os dados demonstram um crescimento contínuo no número de mulheres refugiadas formadas pelo projeto Empoderando Refugiadas ao longo dos quase dez anos de implementação. Esse aumento é resultado da expansão da iniciativa para Boa Vista e do início da interiorização do projeto a partir de 2018/2019. No

entanto, a queda significativa no número de refugiadas contratadas em 2021 pode ser atribuída aos impactos da pandemia de COVID-19. Por outro lado, o considerável aumento na interiorização das refugiadas nos anos subsequentes está diretamente relacionado à primeira edição da mentoria entre empresas apoiadoras em 2022, assim como à abertura de novas turmas em Curitiba, Natal e Brasília.

**Gráfico 1 – Número de refugiadas formadas, contratadas e interiorizadas pelo Empoderando Refugiadas**



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos de (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2024c).

Além disso, visto que o projeto Empoderando Refugiadas vai além de números isolados sobre a taxa de empregabilidade de mulheres refugiadas no mercado de trabalho brasileiro, e representa mudanças significativas na vida das refugiadas que deixaram seus países de origem, optou-se por também apresentar relatos de algumas mulheres que participaram do projeto. Isso permite destacar o impacto diário que o Empoderando Refugiadas exerce na integração local das mulheres no Brasil. A refugiada venezuelana Denny, que participou do projeto em 2020, relata que o Empoderando teve um

impacto significativo ao facilitar sua inserção no mercado de trabalho. Mesmo enfrentando deficiências decorrentes de um câncer de colo de útero, Denny conquistou uma oportunidade de emprego e passou a ter acesso aos direitos básicos que anteriormente lhe eram negados em seu país de origem. Além disso, Denice e Paola, outras refugiadas venezuelanas participantes do projeto no mesmo ano, também sentiram os efeitos positivos de sua integração no Brasil através do projeto, não apenas no âmbito profissional, mas também na abertura de novas possibilidades para alcançar uma vida melhor, realizar seus objetivos pessoais e transformar as condições de vida de suas famílias (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2024a).

Além disso, é importante destacar os principais desafios enfrentados pelo projeto Empoderando Refugiadas. Conforme observado por Yana Lima, coordenadora do programa, empoderar mulheres vai muito além de simplesmente capacitá-las, oferecer empregos e promover mobilização. Trata-se de um processo que exige uma reestruturação social, enfrentando questões como misoginia, racismo e xenofobia, através da valorização das diversidades. Dessa forma, empoderar mulheres refugiadas significa proporcionar-lhes condições para serem quem desejam ser e garantir o direito à vida. No entanto, reconhece-se que há um longo caminho a ser percorrido nesse sentido, tanto no Brasil quanto em outros países (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2024a).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No presente artigo, nos orientamos pelo questionamento a respeito se o projeto Empoderando Refugiados auxilia na integração local de mulheres refugiadas no Brasil, principalmente no que tange a taxa de empregabilidade destas refugiadas no mercado de trabalho brasileiro. A partir do campo das epistemologias acerca do fluxo de refugiados e sua integração local em países de destino, realizamos um estudo de caso de cunho exploratório, no qual foi aplicado o método de análise documental. Analisamos o último relatório sobre o Empoderando Refugiadas, realizado em 2023, mas disponibilizado em maio de 2024 pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Dentro deste relatório é possível observar o histórico do projeto desde 2015 e sua expansão, o compromisso com a Agenda 2030 e os ODS. Além dos dados sobre

o perfil das participantes do projeto, e os resultados das refugiadas formais, contratadas e interiorizadas pelo Empoderando.

A integração local de refugiados é um processo complexo e multifacetado, portanto, é complicado existir apenas um único projeto que aborde todos os aspectos necessários para a integração. Diante disso, nota-se que o Empoderando Refugiadas atua principalmente na capacitação profissional como forma de contribuir e preparar o processo de inserção de refugiadas no mercado de trabalho. Assim, consideramos que o projeto Empoderando Refugiados tem um impacto positivo no aumento da taxa de empregabilidade das refugiadas participantes no mercado de trabalho brasileiro. Outrossim, o projeto vai além da simples integração econômica, fornecendo bases sólidas para o futuro das refugiadas e suas famílias no país, conforme testemunhado nos relatos das participantes. Portanto, ao alcançarem autonomia econômica, as refugiadas também encontram uma nova perspectiva de vida com os programas de ensino de línguas, iniciativas de formação profissional e redes de apoio comunitário que enriquecem culturalmente essas mulheres e a sociedade anfitriã, promovendo a diversidade e a inovação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA DE GÓES, Eva Dayane; VILA BÔAS BORGES, Adriana. **Entre a cruz e a espada: múltiplas violências contra mulheres refugiadas.** SER Social, Brasília, v. 23, n. 49, p. 318–337, 2021. DOI: <https://doi.org/10.26512/sersocial.v23i49.35871>. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/35871](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/35871). Acesso em: 15 jun. 2024.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Depoimentos.** 2024a. Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/empoderando-refugiadas/depoimentos/>. Acesso em: 22 jun. 2024

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Interiorização.** Brasil. [2024b]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/construir-futuros-melhores/solucoes-duradouras/integracao-local/interiorizacao/>. Acesso em: 03 jun. 2024.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Relatório de Interiorização: novembro e dezembro 2022.** [Brasília, DF], 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/202212-relatorio-interiorizacao.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2025.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **PACTO Global e ONU Mulheres lançam 8ª edição do Empoderando Refugiadas.** Brasil, 2024c. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/05/12/acnur-pacto-global-e-onu-mulheres-lancam-8a-edicao-do-empoderando-refugia>

das/. Acessado em: 24 jun. 2024.

BARDIN, Laurence. **L'analyse de contenu.** Paris: Presses universitaires de France, 1977.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história.** In: Refúgio no Brasil: A Proteção Brasileira aos Refugiados e seus impactos nas Américas. ACNUR, Brasília, Ministério da Justiça: Barreto, 2010, p. 12-21.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Mozine. **Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas.** Dimensões: Revista de História da UFES, Vitória, n. 27, p. 171-193, jul. 2011. DOI: <https://doi.org/10.47456/dim.v0i27.2585>. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/dimensoes/article/view/2585>. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Centro de Estudos Estratégicos da Defesa. **Situação Atual da Operação Acolhida.** Brasília, DF, 2021. 18 p. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cedn/xixcedn/situacao\\_atuala\\_daa\\_operacao\\_acolhida.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xixcedn/situacao_atuala_daa_operacao_acolhida.pdf). Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio: Institucional.** [Brasília, DF], 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio: perguntas frequentes.** [2024b]. Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/refugio/sou-solicitante#carteira\\_cpf](https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/refugio/sou-solicitante#carteira_cpf). Acesso em: 19 jun. 2024. (D vira novo B)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Operação Acolhida.** [2024b]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 3 jun. 2024. (B vira novo C)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Painel Interiorização.** [Brasília, DF], [2024d]. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 21 jun. 2024. (C vira novo D)

CAVALCANTI, Leonardo *et al* (Orgs.). **A Imigração Haitiana no Brasil: Características sócio-demográficas e laborais na região sul e no distrito federal.** OBMigra. Brasília, Distrito Federal. 2015. Disponível em: <[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/A\\_imigr%C3%A7%C3%A3o\\_A3o\\_Haitiana\\_no\\_Brasil\\_Caracter%C3%ADsticas\\_Demogr%C3%A1ficas\\_na\\_regi%C3%A3o\\_Sul\\_e\\_no\\_Distrito\\_Federal.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/A_imigr%C3%A7%C3%A3o_A3o_Haitiana_no_Brasil_Caracter%C3%ADsticas_Demogr%C3%A1ficas_na_regi%C3%A3o_Sul_e_no_Distrito_Federal.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2024

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Sarah F. Lemos (Orgs.). **Relatório Anual OBMigra 2023 – OBMigra 10 anos: Pesquisa, Dados e Contribuições para Políticas.** Brasília, DF: Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, 2023. (Série Migrações). Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra\\_2020/OBMIGRA\\_2023\\_Relat%C3%B3rio%20Anual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%2005.12%20-%20final.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023_Relat%C3%B3rio%20Anual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%2005.12%20-%20final.pdf). Acessado em: 05 jun. 2025.

EMPODERANDO REFUGIADAS. **Empoderando Refugiadas**, Transformando Empresas. [Brasil], [2025]. Disponível em: <https://empoderandorefugiadas.org.br/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

EMPRESAS COM REFUGIADOS. **SOBRE**.Brasil, [2024]. Disponível em: <https://www.empresascomrefugiados.com.br/>. Acesso em: 29 mai. 2024.

FERNANDES, Janaina de Mendonça; ONUMA, Fernanda Mitsue Soares. **Mulheres em situação de refúgio: as mais vulneráveis dentre as vulneráveis, segundo a teoria da reprodução Social**. Cadernos EBAPE. BR, v. 22, n. 2, p. e2023-0124, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120230124>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/tzyzSVG5DhBKSXRNr4TsLMJ/?lang=pt>. Acessado em: 05 jun. 2025.

HARDING, Sandra. **¿Existe un método feminista? Debates en torno a una metodología feminista**, In: BARTRA, Eli (Comp.). Debates en torno a una metodología feminista. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1998. p. 9-34, 1997. Disponível em: <https://om.juscatamarca.gob.ar/articulos/harding - existe un metodo feminista.pdf>. Acesso: 05 jun. 2025.

HAYDU, Marcelo. **A integração de refugiados no Brasil**. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo, 2011. Editora CL-A Cultural, pp. 131-145. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR\\_Perspectivas-de-futuro\\_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf). Acessado em: 20 fev. 2024

LEAVY, Patricia Lina. The feminist practice of content analysis. In: HESSE-BIBER, Sharlene Nagy; LEAVY, Patricia Lina. **Feminist research practice**: A primer. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2007. p. 223-248. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781412984270.n8>. Disponível em: <https://methods.sagepub.com/book/mono/feminist-research-practice/chpt/feminist-practice-content-analysis>. Acesso: 05 jun. 2025.

MEYER, Sarah. **Forced Migration Online (FMO) Research Guide on Local Integration**. 2008. Acesso: 30 mai. 2024.

MORAES, Ana Paula Bagaiolo; LUNARDELLO, Maíra Furquim. **Refugiadas: protagonismo, condições de vida no Brasil e o trabalho como mecanismo de integração**. In: Simpósio Gênero e Políticas Públicas, 6., Anais. 2020, Londrina: UEL. v. 6, p. 1230-1243. DOI: <https://doi.org/10.5433/SGPP.2020v6.p1230>. Acessado em: 05 jun. 2025.

MOREIRA, Julia Bertino. **O papel das Cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados no Brasil.** Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, [S. l.], v. 4, n. 8, p. 81–96, 2015. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4314>. Acesso em: 20 fev. 2024.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em Relação aos Refugiados no Brasil (1947 a 2010).** 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2012. Disponível em: <https://www.repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/850466>. Acesso em: 20 fev. 2024

MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local.** REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, [S. l.], v. 22, n. 43, 2014. DOI: [10.1590/1980-85852503880004306](https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004306). Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/471>. Acesso em: 5 jun. 2025.

MOYA, José C. **Migração e formação histórica da América Latina em perspectiva global.** Sociologias, Porto Alegre, ano 20, n. 49, set-dez 2018, p. 24-68. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-02004902>. Acesso em: 28 jun 2023.

ONU MULHERES BRASIL. ONU Mulheres, ACNUR e Pacto Global lançam 8ª edição do Empoderando Refugiadas. [Brasil]. 10 mai. 2023. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-mulheres-acnur-e-pacto-global-lancam-8a-edicao-do-empoderando-refugiadas/>. Acesso em: 06 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **ONU e setor privado promovem integração de refugiadas no mercado de trabalho brasileiro.** [Brasília, DF], 09 ago. 2018. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/80743-onu-e-setor-privado-promovem-integra%C3%A7%C3%A3o-de-refugiadas-no-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 6 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.** Brasil. [2024]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 22 mai. 2024

REZENDE, Heverton Lopes; FRAGA, Fellipe Vilas Bôas. **A integração local de refugiados no Brasil.** Revista Espaço Acadêmico, Maringá, v. 20, n. 224, p. 229-237, dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/56224>. Acessado em: 10 jun. 2024.

UN TREATIES. **Convention Relating to the Status of Refugees.** Nova York, 28 set. 1954. V. 360, p.117. Disponível em: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en). Acesso em: 05 jun. 2025.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Getting Started with Integration Programmes.** [2024]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/handbooks/ih/>. Acesso em: 20 mai. 2024.

# O que é terrorismo? Uma perspectiva pós-estruturalista sobre a reconfiguração do conceito pelo Conselho Europeu (2001-2005)

*What is terrorism? A poststructuralist perspective on the European Council's reconfiguration of the concept (2001-2005)*

*¿Qué es el terrorismo? Una perspectiva postestructuralista sobre la reconfiguración del concepto por parte del Consejo Europeo (2001-2005)*

Ana Beatriz Leite<sup>1</sup>  
Sofia Furtado Peterle<sup>2</sup>

Recebido em: 08 de abril de 2025  
Aprovado em: 13 de agosto de 2025

## RESUMO

O presente artigo busca examinar a origem e a construção do conceito de “terrorismo” dentro do Conselho Europeu, conceito o qual foi moldado e institucionalizado durante os anos de 2001 a 2005, denotando um processo dinâmico e multifacetado, influenciado por contextos políticos específicos e por uma crescente necessidade de responder a novas ameaças representadas por um problema transnacional: o terrorismo. Assim, por meio da análise

de discurso e da investigação de documentos oficiais e declarações emitidas pelo Conselho Europeu, podemos compreender o processo pelo qual a definição de “terrorismo” foi moldada e cunhada para a construção de um imagético específico à ótica europeia e, consequentemente, influenciou as políticas de segurança e estratégias de antiterrorismo e contraterrorismo na Europa.

Palavras-chave: Terrorismo; União Europeia; Conselho Europeu; Pós-Estruturalismo.

1. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (GEPSI-UnB) e do Grupo de Pesquisas sobre Instituições Internacionais e Segurança (GPIIS-PUC-MG). Contato: lsouza.anabeatriz@gmail.com

2. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: sofiapeterle01@gmail.com

## ABSTRACT

This article seeks to examine the origin and construction of the concept of 'terrorism' within the European Council, a concept that was shaped and institutionalized from 2001 to 2005. This denotes a dynamic and multifaceted process, influenced by specific political contexts and an increasing need to address new threats posed by a transnational issue: terrorism. Thus, through discourse analysis and investigation of official documents and statements issued by the European Council, we can understand the process through which the definition of 'terrorism' was developed and coined to create a specific European perspective, and consequently, how it influenced security policies and counterterrorism strategies in Europe.

Keywords: Terrorism; European Union, European Council; Post-structuralism.

## RESUMEN

Este artículo busca examinar el origen y la construcción del concepto de 'terrorismo' dentro del Consejo Europeo, un concepto que fue moldeado e institucionalizado durante los años 2001 a 2005. Esto denota un proceso dinámico y multiforme, influenciado por contextos políticos específicos y por una creciente necesidad de responder a nuevas amenazas representadas por un problema transnacional: el terrorismo. Así, mediante el análisis del discurso y la investigación de documentos oficiales y declaraciones emitidas por el Consejo Europeo, podemos comprender el proceso por el cual la definición de 'terrorismo' fue moldeada y acuñada para construir una perspectiva específica europea y, en consecuencia, cómo influyó en las políticas de seguridad y estrategias de antiterrorismo en Europa.

Palabras clave: Terrorismo; Unión Europea; Consejo Europeo; Pos-estructuralismo.

## 1 INTRODUZINDO O TERRORISMO CONTEMPORÂNEO POR UMA LENTE PÓS-ESTRUTURALISTA

No início do século XXI, após os ataques de 11 de setembro de 2001, o fenômeno do terrorismo se estabeleceu no imaginário da sociedade como um conceito predominante e de grande ameaça, principalmente, para o norte global. Dessa forma, o presente artigo busca compreender como o discurso foi desenvolvido e moldado pela União Europeia, especificamente pelo Conselho Europeu, no início do século XXI, especialmente entre os anos de 2001 a 2005, para a construção de um imagético específico aos olhos da instituição.

A escolha da União Europeia como área de interesse é justificada em função de seu destaque como uma dos principais atores não-estatais nas relações internacionais contemporâneas, bem como da autonomia notável que instituições internas da UE possuem para a elaboração e implementação de políticas e integração de interesses. Em conjunto, a escolha do Conselho Europeu como principal objeto de estudo surge, principalmente, em função de seu papel crucial em veicular pautas e termos de barganhas entre os Estados-membros e outros atores do sistema internacional, além de prover direções políticas para a União Europeia como um todo (Peterson; Shackleton, 2011).

Assim, na primeira parte deste artigo, buscaremos introduzir a teoria pós-estruturalista, de modo a melhor compreender os discursos e documentos analisados ao longo deste trabalho. Focando principalmente nos textos de Walker (1993), Campbell (2013), Casali e Gonçalves (2018) e Dutra (2009), juntamente aos conceitos e proposições de Derrida (2016) e Foucault (1997, 2004) sobre linguagem e discurso.

A seguir, introduziremos na segunda parte a noção da interferência dos eventos e das ações tomadas por aqueles responsáveis por definir o discurso, mas, primeiramente, estabelecendo o padrão de comportamento e o meio de funcionamento dos órgãos presentes dentro das instituições. Congruente a isso, a terceira parte aborda os eventos terroristas em maior detalhe e a maneira pela qual os indivíduos são configurados como terroristas pelo Conselho Europeu.

Por fim, após a introdução às primeiras partes, daremos início à seção analítica. Usufruindo da metodologia de análise de discursos, examinaremos documentos e pronunciamentos oficiais do Conselho Europeu, como forma de formular um estudo da definição estabelecida por esse órgão e como ela influencia a realidade da época e continuam a influenciar a contemporaneidade. Por fim, concluímos o artigo estabelecendo nossas descobertas e nossas limitações.

## 2 O PÓS-ESTRUTURALISMO

O pós-estruturalismo surge em meados da década de 1980, como uma abordagem metodológica e como intervenções que objetivam desafiar as perspectivas pré-estabelecidas pela sociedade, destacando como tudo é passível de interpretações individuais e, consequentemente, questionamentos. Assim, as interpretações individuais são oriundas de identidades construídas por meio da interação com aspectos de crença, culturais, econômicos, históricos e entre os próprios diversos atores internacionais, que se caracterizam mediante a relação *eu-outro*, ou seja, pelas diferenças e pelo que os atores não são. Da mesma maneira, essa lente teórica não trata somente os acontecimentos sistemáticos como fenômenos dignos de observação, mas, também, as demais lentes teóricas como ferramentas para a construção de realidades (Campbell, 2013; Dutra, 2009; Peters, 2000).

Dessa forma, é também preciso justificar a escolha de palavras utilizadas durante esse artigo, visto que o pós-estruturalismo em si eleva a linguagem em um patamar de prioridade. À primeira vista, é necessário compreender que o pós-estruturalismo não se lê como uma teoria, ou até mesmo como uma escola de pensamento. Para autores como Foucault e Derrida, o pós estruturalismo seria mais próximo a uma abordagem ou uma atitude, utilizado para desafiar as noções de senso comum, percepções de óbvio e regimes de verdade, principalmente adotadas pelas teorias tradicionais das Relações Internacionais (Campbell, 2013). Assim, a aplicação de termos diversos por parte das autoras ao se referirem ao pós estruturalismo parte meramente de uma escolha estética. Como sumarizado por Figueira (2011):

Os pós-modernistas ou pós-estruturalistas estão pautados, sobretudo, na negação da ciência concebida pelo positivismo e, mais do que isso, colocam em questão a própria legitimidade da ciência, na medida em que, para essa abordagem, todo o processo de análise da realidade social envolve alguma forma de interpretação que não é única e sempre está envolvida no lugar em que é formulada, o que significa que toda a interpretação possui caráter relativo (Figueira, 2011, p. 14).

Segundo Campbell, o “discurso refere-se a uma série específica de representações e práticas pelas quais significados são produzidos, identidades constituídas e relações sociais estabelecidas, e resultados políticos e éticos tornados mais ou menos possíveis” (Campbell, 2013, p. 234, tradução nossa). Assim, a linguagem torna-se crucial para a constituição da vida social, bem como para a produção de conhecimento dentro de estruturas sócio-históricas – e, consequentemente, a rejeição teórica para a universalidade e a temporalidade do conhecimento, ou seja, do fundamentalismo. No entanto, o discurso constitui-se não somente como produtor de significados ou ferramenta caracterizadora, mas como o objeto em si, como constituinte simultâneo do sujeito e do objeto. Como enfatizado por Campbell (2013), adotar uma postura crítica e desafiar as normas e convenções predominantes em um determinado contexto social não é algo necessariamente negativo, mas essencial, pois a análise e a consideração de múltiplas perspectivas sobre uma situação permitem uma compreensão mais profunda e abrangente da realidade (Campbell, 2013; Casali; Gonçalves, 2018; Derrida, 2016).

Congruente a isto, como o discurso é responsável por moldar a maneira como os indivíduos percebem e interagem com o mundo ao seu redor, assim o discurso e a realidade teriam uma relação de influência paradoxal e contínua. Destarte, os discursos são responsáveis por facilitar o processo de legitimação onde uma informação torna-se um axioma. Desse modo, como o discurso é construtor de realidade, este possui uma relação direta com o poder. O que Foucault (1999) chama de poder disciplinador, onde o poder restringe ao desenvolver limitações que excluem ou adicionam certas perspectivas. Ele está diretamente relacionado com as ascensão das instituições modernas como as escolas, as prisões, hospitais e ambientes de trabalho, Foucault exemplifica. Um dos métodos utilizados pelas instituições para manutenção dessa categoria de poder seria o uso da sanção normalizadora, na qual, por meio da vigilância hierárquica – outro dos métodos de controle -, as instituições seriam capazes de julgar os indivíduos por meio das normas e dos padrões sociais previamente estabelecidos e punir aqueles que não se adequem ao esperado (Campbell, 2013; Foucault, 1999).

Estes mecanismos controladores são mais sutis e efetivos do que armas disciplinares mais repressivas. Porém, como qualquer outro discurso, ele também delineia as noções de nós-outros, ou dentro-fora. Dado que, ao definirmos o que seria desejável e normal, por consequência, definimos aquilo que seria indesejável e anormal. Logo, o discurso seria uma maneira de exercer controle sobre a verdade, dado que, o discurso pode legitimar sua posição e marginalizar a posição do opositor. (Foucault, 2008, 1999; Walker, 1993).

Concordante, Walker (1993) enfatiza que a distinção “nós” e “eles” é fundamental na construção de identidades em geral, mas, nesse contexto, especificamente de identidades políticas, essa divisão se alinha com o conceito do título do texto do autor. A identidade “nós” está diretamente ligada à noção de “dentro”, referindo-se a comunidade, o Estado e o doméstico. Enquanto o “outro” ou “eles” alinharam-se à ideia de “fora” ou seja, o sistema internacional. Essas separações apresentadas não seriam relacionadas unicamente à geopolítica e identidade nacional, mas também na formação moral de uma população. É notório que esta divisão é mantida e reforçada pelos detentores do poder definidor do discurso político. Em suma, as elites políticas e intelectuais são responsáveis por articular os discursos formadores de normas e regras do sistema, por meio des-

te, eles estabelecem quem e o que pertence a ordem desejável, legitimando práticas de exclusão no cenário internacional (Walker, 1993).

Um dos principais precursores do movimento pós-estruturalista, junto a Foucault, Jacques Derrida desenvolveu o conceito de desconstrução. Esta desafia dicotomias ao ditar que, ao revertemos a ordem original do par binário, tomamos consciência de que os opostos são intrinsecamente inter-relacionados e codependentes, dado que é impossível expressar um conceito sem a justaposição com a sua contraparte. Isto é, entender a ideia de guerra sem que haja uma noção de paz seria inviável. Novamente, reforçando a noção onde sem uma formulação do “outro” não podemos definir o “eu” (Campbell, 2013; Derrida, 2016).

Nessa ótica, as concepções das dicotomias centro-margem, superior-inferior, ocidente-oriente também são questionadas, atreladas às discussões sobre gênero, sexualidade, linguagem, raça e afins, uma vez que a teoria pós-estruturalista investiga as dinâmicas de poder estabelecidas no tecido social para além do poder exercido pela classe dominante. Isso se dá pela existência e análise de diversas formas de poder que se manifestam de maneira plural em contextos sociais específicos e entre nações, a exemplo do poder exercido pela Europa e pelos Estados Unidos sobre outros Estados em desenvolvimento e a consolidação de uma estrutura pautada nessa dinâmica, sendo essa última a qual a perspectiva pós-estruturalista busca problematizar, com a intenção de desconstruir os conhecimentos culturalmente construídos que estão solidificados na sociedade contemporânea. Nessa ótica, dentro de um cenário caracterizado por extrema fluidez em questões de mobilidade, cultura e linguagem, as mudanças conjunturais sociais, políticas e econômicas abrem caminhos a novos contextos interpretativos, ou seja, a novas maneiras de ver o mundo. Nessa ótica, em um contexto de multiplicidade, assiste-se ao emergir de termos, da fixação de seus significados e de sua (re)criação constante (Casali e Gonçalves, 2018; Grosso, 2010).

Em suma, o pós-estruturalismo não busca eliminar a exclusão, dado que é ela que torna o significado possível, mas sim entender e dissecar as formas de exclusões presentes no mundo contemporâneo, podendo articular intervenções quando necessário. Dessa forma, o presente artigo busca elaborar e entender como essas amarras de significado formulam uma percepção eurocentrista de

terrorismo e seus efeitos no cenário global.

### 3 SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

A demanda por uma integração europeia cresceu, principalmente, após o fim da Segunda Guerra Mundial diante da necessidade de reconstrução do continente como um todo e da busca por estabilidade após o conflito por meio da cooperação. Assim, os primeiros passos para a integração europeia foram dados mediante a criação de instituições que promoviam a colaboração econômica e política entre os Estados europeus, as quais foram criadas através da Declaração Schuman, em 1950. Por meio dessa declaração, foi proposta a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a qual propunha que as indústrias carvoeiras e de aço europeias estivessem sob uma autoridade comum. O objetivo da CECA era promover a integração de dois países historicamente rivais, França e Alemanha, e diluir as chances de uma nova guerra regional. No ano seguinte, em 1951, o Tratado de Paris formalizou a CECA, com seis países fundadores – França, Alemanha Ocidental, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo -, e marcou a primeira instituição da integração europeia. A integração europeia também se deu principalmente pelo interesse por parte dos demais Estados europeus, sobre o carvão alemão, o qual seria crucial no processo de reconstrução europeia no pós-guerra (Dedman, 1996; Staab, 2011; Conselho da União Europeia, [s.d.]).

Anos depois, com o sucesso da CECA, a ideia de uma comunidade mais abrangente ganhou força. Então, em 1958, foram assinados os Tratados de Roma, que estabeleceram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), as quais objetivavam a criação de um mercado comum e uma união aduaneira e promover a cooperação no âmbito da energia nuclear, respectivamente. Ambos tratados foram lançados como alicerces para uma futura união política ainda mais abrangente, englobando diversos setores. Durante a década de 1950, diversas reuniões e cúpulas intergovernamentais auxiliaram na criação de diretrizes específicas à CEE, envolvendo negociações e questões de interesse comum aos Estados-membros. Esses primeiros passos foram cruciais para promover bases sólidas para o futuro do desenvolvimento da União Europeia, que viria a ser um dos blocos políticos e econômicos mais influentes do sistema inter-

nacional (Conselho da União Europeia, [s.d.]).

Durante a década de 1960, a União Europeia passou por um período significativo de crescimento econômico. Estados que não integravam a CEE criaram a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) como alternativa, constituída inicialmente por Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido. Em meados de 1965, foi assinado o Tratado de Fusão, o qual uniu os executivos das três comunidades europeias – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Comunidade Econômica Europeia e EURATOM – sob um único órgão administrativo e um executivo, a Comissão Europeia e o Conselho. No entanto, o período também foi marcado por crises, como a Crise da CEE em 1965, que ocorreu devido a divergências entre os países membros sobre questões de governança e financiamento. Essa crise levou à suspensão das reuniões do Conselho e a tensões que exigiram negociações intensas (União Europeia, [s.d.]).

Desde o lançamento dos arcabouços iniciais da União Europeia, ela vem sofrendo diversas ampliações e elevando a quantidade de Estados-membros. Em 1973, Dinamarca, Irlanda e o Reino Unido aderiram à CEE, totalizando nove membros. Em 1981, a Grécia tornou-se a décima integrante do grupo e, cinco anos depois, Espanha e Portugal também. No ano seguinte, em 1987, foi instituído o Ato Único Europeu, que, além de dotar o Conselho Europeu de uma base jurídica para oficializar as decisões tomadas pelos chefes de Estado, cria um mercado interno, que previa a livre circulação de pessoas, serviços, bens e capitais e aumenta o recurso à votação por maioria qualificada. Em 1993, o Tratado de Maastricht entra em vigor e cria a União Europeia sob o ideal de uma “comunidade”, estabelecendo dois novos pilares: uma política externa e de segurança comum e a cooperação nos domínios da justiça e assuntos internos. Dois anos depois, a Áustria, Finlândia e Suécia tornam-se membros da UE. Em 2004, a UE tornou-se uma comunidade de 25 membros diante de seu maior alargamento até então, o qual recebeu a República Checa, Estónia, Chipre, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Eslováquia e Eslovênia. Por fim, a Bulgária e a Romênia aderiram à UE no início de 2007 (Conselho da União Europeia, [s.d.]; Wessels, 2015).

### *3.1 A criação e funcionamento do Conselho Europeu*

A princípio, a decisão de analisar o Conselho Europeu, quando a UE possui muitos outros organismos em sua anatomia de funcionamento, parte da premissa de que ele ocupa uma posição privilegiada no âmago da União Europeia, sendo responsável por definir as prioridades políticas gerais do coletivo de Estados europeus. Assim, é importante enfatizar, portanto, que este organismo endêmico da União Europeia focaliza-se como o principal objeto de análise do presente artigo (União Europeia, 2018).

Durante a década de 1970, Wessels (2015) aponta que foram realizadas diversas cúpulas entre os chefes de Estado europeus, a exemplo da cúpula de Copenhague, em 1973. Embora as reuniões tenham sido motivadas por desafios comuns – como a crise econômica, efeitos de guerras em outras regiões e as tensões geopolíticas da Guerra Fria -, as respostas e prioridades dos líderes variaram significativamente devido à complexidade e heterogeneidade das experiências e contextos sociais, políticos e econômicos dos Estados-membros, o que revelou diferenças nas abordagens das lideranças e a tensão entre a busca por uma identidade europeia comum e a preservação dos interesses nacionais. Apesar disso, as diversas reuniões serviram como arenas para o diálogo intergovernamental e para processos de negociação contínua para a formulação de políticas comuns e, consequentemente, lançar os alicerces do Conselho Europeu (Wessels, 2015).

Assim, em sequência da Cimeira – como também são chamadas as reuniões do Conselho – de Copenhague de 1973, a criação do Conselho Europeu se deu na Cimeira de dezembro de 1974, organizada pelo presidente francês da época, Valéry Giscard d'Estaing. À primeira vista, o Conselho Europeu foi criado como uma instância informal para debates entre chefes de Estado. A primeira reunião do Conselho ocorreu em março de 1975, em Dublin, na Irlanda, na qual foram discutidos temas como integração política e econômica, desenvolvimento socioeconômico e reformas institucionais. Apesar disso, a existência do Conselho Europeu como orientador de políticas gerais para a UE só foi formalizada em 1993, com o Tratado de Maastricht. Anos depois, em 2009, o Tratado de Lisboa o transformou em uma das sete instituições oficiais da União Europeia (Conselho da União Europeia, [s.d.]; Euronews, 2024).

O Conselho Europeu é um órgão de cooperação política da União Europeia (UE), que define as prioridades gerais, orientações e agendas políticas para os países-membros, sendo composto por

chefes de Estado e de governo, pelo presidente da Comissão Europeia e pelo presidente do Conselho Europeu, os quais reúnem-se bimestralmente ou trimestralmente em Bruxelas desde 1996. Apesar de não tratar-se de uma instituição legislativa, as conclusões do Conselho Europeu denotam medidas a serem tomadas para gestão de crises imprevistas durante debates sequenciados entre os chefes dos países-membros, a exemplo da própria luta contra o terrorismo, como forma de direcionar a orientação e velocidade da integração europeia. Majoritariamente, as decisões tomadas dentro do Conselho Europeu se dão pelo consenso, ainda que a votação por maioria qualificada seja utilizada em circunstâncias específicas, como a eleição do novo presidente do órgão (Staab, 2011; União Europeia, 2018).

Hoje, majoritariamente, o Conselho Europeu direciona a dimensão estratégica da União Europeia para além dos interesses estatais individuais, transformando a UE como um todo. Isso se dá por meio do funcionamento coletivo entre o Conselho Europeu e a Comissão Europeia: após debates – muitas vezes com opiniões divergentes sobre os assuntos *de facto* e o escopo das práticas -, o Conselho informa as preferências nacionais dos Estados-membros à Comissão, a qual deve transformar o que foi discutido nas reuniões em medidas legislativas concretas. De modo geral, o Conselho Europeu não restringe-se exclusivamente a uma única área temática, o que desencadeia a criação de um ambiente propício para realização de discussões entre Estados-membros afetados em áreas diferentes. Assim, o órgão transforma-se em uma arena de negociações e processos de tomada de decisão para a produção de novos tratados de maneira unânime e, simultaneamente, em uma ferramenta para o envolvimento direto dos chefes de Estado em fóruns para o processo de tomada de decisão, de modo a elevar a confiança geral para a produção de consenso doméstico e em outros fóruns internacionais (Staab, 2011; Hoscheit; Wessels, 1988).

Após as Cimeiras, as deliberações do Conselho Europeu são trazidas à público por meio de declarações oficiais ou conferências de imprensa, as quais são realizadas no Centro de Imprensa do Conselho Europeu, em Bruxelas. Para além dos comunicados de imprensa, o Conselho publica relatórios e documentos detalhados sobre suas decisões e providências, os quais são disponibilizados publicamente através do site oficial da organização (Conselho da União Europeia, [s.d.]). Com isso em mente, este artigo foca na

análise detalhada dos documentos e comunicados do Conselho Europeu entre os anos de 2001 e 2005 acompanhar e avaliar a evolução das definições e interpretações de terrorismo cunhadas pelo órgão, ao longo dos cinco anos que sucederam o 11 de Setembro.

#### 4 O FENÔMENO TERRORISTA AO LONGO DO TEMPO

Definir terrorismo, à primeira análise, representa uma adversidade considerável em função de sua natureza intrinsecamente complexa e multifacetada. Assim, as diversas interpretações do conceito de terrorismo são influenciadas por contextos políticos, culturais e jurídicos distintos, que conferem ao termo uma flexibilidade e fluidez notáveis. Além disso, a evolução das táticas militares e dos avanços tecnológicos apresentados durante a virada do milênio exacerbaram essas características voláteis. Consequentemente, uma ampla gama de interpretações e o desenvolvimento contínuo das práticas do gênero dificultam a formulação de uma definição mais amplamente aceita e aplicável em contextos diversos (Lasmar; Singh, 2017).

De modo geral, embora o termo “terrorismo” tenha emergido durante a Idade Média e o conceito moderno de terrorismo tenha sido desenvolvido durante a Revolução Francesa no século XVIII – principalmente para designar aqueles que eram percebidos como ameaças à República, enquanto o termo “terror” era utilizado para descrever as medidas extremas tomadas pelo governo revolucionário -, é fundamental reconhecer que o fenômeno terrorismo possui uma longa história. Desde a antiguidade, observam-se manifestações de grupos que empregavam táticas de intimidação e violência para alcançar seus objetivos, evidenciando que, apesar da sua denominação e definição contemporânea, o terrorismo é um fenômeno com raízes muito mais profundas e antigas (Lasmar; Singh, 2017).

Ainda acima, o terrorismo, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), é caracterizado pelo “uso sistemático da violência e do medo com o objetivo de atingir fins políticos, geralmente através da ação de grupos organizados que pretendem desestabilizar o poder estabelecido e promover mudanças na ordem política ou social”. Destarte, os autores destacam a instrumentalização desse fenômeno para a mobilização de coletividades voltadas à lutas populares, com potencial dissuasivo e desmoralizador em relação aos alvos (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2004, p. 1243).

Assim, é possível notar que o conceito de terrorismo, embora amplamente discutido e utilizado, possui uma trajetória complexa e multifacetada, especialmente no contexto europeu após o fatídico 11 de setembro de 2001. Este estudo busca investigar a criação e a evolução desse conceito pelo Conselho Europeu, analisando as circunstâncias políticas, sociais e legais que moldaram sua definição ao longo dos anos e como o conceito foi apresentado, entre 2001 a 2005, nos comunicados de imprensa e demais declarações do Conselho. Estes últimos serão examinados e, por meio deles, exploraremos como o Conselho Europeu – considerado como o principal norteador político da União Europeia – articulou um posicionamento coletivo frente às ameaças terroristas, refletindo as preocupações de segurança dos Estados-membros (Lasmar; Singh, 2017; União Europeia, 2018).

#### *4.1 Formulação de um conceito de “terrorismo” para o Conselho Europeu*

Em razão da importância política das reuniões do Conselho Europeu, as Cimeiras naturalmente recebem ampla cobertura midiática e atenção pública, de modo que a presença na mídia também é útil aos membros do Conselho para exibir suas ‘vitórias’ em promover o interesse nacional e expressar o posicionamento da organização, de modo que o discurso torna-se um campo de batalha pela significação e difusão de identidades e relações de poder. Por outro lado, a cobertura midiática dessas reuniões abre espaço para a construção de narrativas e, consequentemente, a criação de imagéticos e atribuição de estruturas distintas de significados sociais para um único fenômeno social situado em um mundo social específico, neste caso, o europeu. Nesse sentido, a teoria pós-estruturalista, que enfatiza a construção social dos conceitos e desafia noções fixas ou universais, permite ver o terrorismo como um conceito moldado por contextos particulares, e não como uma categoria objetiva (Fierke, 2009; Wessels, 2015).

Assim, em sequência dos eventos ocorridos no dia 11 de setembro, o Conselho Europeu reuniu-se extraordinariamente dez dias depois para analisar a situação internacional e formular um plano de ação frente aos acontecimentos (Conselho Europeu, 2001a). A partir dessa reunião, o Conselho classificou o terrorismo como um “verdadeiro desafio para o mundo e para a Europa” e

transformou o combate ao terrorismo em um objetivo prioritário da UE, além de definir *atos terroristas* como:

Atos intencionais que podem prejudicar gravemente um país ou uma organização internacional, quando cometidos com o objetivo de I) intimidar gravemente uma população; II) obrigar indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar um ato; III) desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional (Conselho Europeu, 2001a).

No documento “Conselho e Plano de Acção do Conselho Europeu Extraordinário de 21 setembro de 2001”, o terrorismo é tratado como uma ameaça aos valores europeus de democracia, tolerância e multiculturalismo. Esta definição apresenta o terrorismo como um ataque contra as sociedades abertas e democráticas da Europa e dos Estados Unidos, refletindo os significados políticos moldados pelo contexto ocidental após o 11 de setembro. Nessa ótica, o Conselho Europeu buscou formular uma resposta coordenada diante da ameaça construída, focada na cooperação internacional e no fortalecimento da segurança, especialmente via instrumentos como o Mandado de Detenção Europeu<sup>3</sup> e listas comuns de organizações terroristas. Ao mesmo tempo, o Conselho evitou traçar explicitamente uma associação generalizada entre terrorismo e o mundo árabe e muçulmano, refletindo a complexidade da construção do termo e uma tentativa de dissociá-lo de estigmatizações culturais. Assim, do ponto de vista pós-estruturalista, o conceito de terrorismo delineado pelo Conselho Europeu pode ser visto como uma construção discursiva que legitima políticas de segurança e controle dentro de um quadro de valores ocidentais “abertos, democráticos, tolerantes e multiculturais” contra aqueles que não os compartilham (Conselho Europeu, 2001).

Esse gênero de discurso encontra estabilidade ao ser institucionalizado e reproduzido mediante práticas, normas e estruturas de poder, tornando-o socialmente aceito. No caso europeu, isso ocorre por meio das legislações e políticas, como o MDE e sistemas

3. O Mandado de Detenção Europeu (MDE) é um mecanismo de cooperação judicial entre os países da União Europeia, criado em 2004, que permite a extradição rápida de indivíduos acusados ou condenados por crimes graves. O MDE facilita a entrega entre Estados-membros, eliminando barreiras burocráticas e dispensando a verificação de dupla criminalidade para uma lista de delitos específicos, como terrorismo e tráfico de drogas (Peers, 2016).

de controle fronteiriço, bem como através do apelo à cooperação policial, judicial e aduaneira na luta contra o terrorismo. Assim, a institucionalização faz com que ideias expressas no discurso saiam da esfera da opinião pública e passem a constituir a base de estruturas operacionais que mantêm o discurso em funcionamento no cotidiano. Ao formalizar práticas e criar normas, o Conselho Europeu transplanta as ameaças do contexto discursivo contínuo para a realidade legal, dependente de políticas de aplicação prática, o que permite a operação do discurso de securitização e proteção. Além disso, a narrativa de ameaça necessita de atualizações constantes para incorporar novos eventos relevantes, como o ataque terrorista de 15 de outubro na Faixa de Gaza, o que é crucial para reforçar a relevância e urgência de proteção. Ao construir um “outro” potencialmente perigoso, o Conselho Europeu promove a crença de uma ameaça externa constante que retroalimenta discursos e políticas de controle e subalternização, além de tornar esse discurso uma parte da própria identidade da organização (Conselho Europeu, 2003c, 2004).

Em dezembro de 2003, os Estados-membros adotaram a Política Europeia de Estratégia e Defesa que deu prioridade à luta contra o terrorismo, envolvendo estratégias para atingir a paz nos países do “Médio Oriente” – os quais são abordados em termos de “necessidade de paz” e “apoio ao combate ao terrorismo” – e na Bósnia-Herzegovina. No documento, o Conselho delineia políticas para temáticas de segurança, imigração e terrorismo, as quais valorizam o multilateralismo, paz e prosperidade, atributos interpretados como inquestionáveis, utilizados pelos europeus para consolidar sua posição no sistema internacional e legitimar uma série de políticas de poder repressivas em relação a quem é considerado externo e perigoso. Essa construção de segurança sugere a necessidade de proteger “valores europeus”, o que implica uma oposição implícita a forças externas vistas como ameaças, uma narrativa que reflete a criação de uma identidade europeia em oposição a um “outro” hostil e potencialmente perigoso – nesse caso, os terroristas, que representam uma ameaça à segurança europeia e ao modelo de civilização democrática que a UE afirma defender. Assim, a União Europeia se apresenta como uma gestora estabilizante a nível global e defensora de valores humanistas, posicionando suas intervenções como necessárias para a construção de um “mundo mais justo,

mais seguro e mais unido”, o que cria fronteiras simbólicas entre um “nós” democrático e civilizado e um “eles” autoritário e selva-gem. Ao delimitar o que a UE não é – ou seja, ao construir figuras e forças que ameaçam seus valores -, o documento reforça o senso de uma identidade unificada e justifica políticas internas de segurança, cooperação e controle e transforma esse discurso em uma verdade cotidiana, resistente a questionamentos (Conselho Europeu, 2001b, 2004; Staab, 2011).

No contexto do terrorismo, o discurso oficial frequentemente constrói uma dicotomia maniqueísta entre o “ocidente civilizado” e o “terrorismo bárbaro”. Essa oposição binária serve para instrumentalizar o poder de maneira não só repressiva, mas também produtiva, moldando a realidade através da linguagem. Nessa ótica, o binarismo é utilizado para justificar medidas de segurança excepcionais, criminalizar determinadas comunidades e legitimar a intervenção militar em outros países, como levantado pelo relatório

das relações entre a UE e países terceiros, os quais criaram uma “coligação global” para o enfrentamento do terrorismo, sob uma distinção entre parceiros alinhados aos valores democráticos e ao “mundo ocidental” *versus* aqueles vistos como vulneráveis ao extremismo (Conselho Europeu, 2002b, 2003b; Derrida, 2016; Foucault, 1999).

Ainda, o documento aborda que esse combate deveria acontecer “sob a égide das Nações Unidas”, o que reforça a imagem do Ocidente como provedor de paz e estabilidade global. Essa divisão sustenta a ideia de que, para salvaguardar a segurança, é preciso não apenas criar barreiras protetivas pautadas em uma identidade unificada, mas também influenciar práticas e normas em outros territórios estratégicos, como a Rússia – alvo de um atentado terrorista em 2002, que rendeu ao povo russo a solidariedade europeia – e os EUA, como também, aproximar-se de países “subdesenvolvidos” a fim de impedir a proliferação da violência terrorista através da implementação dos direitos humanos e do desarmamento (Conselho Europeu, 2002b, 2003b; Derrida, 2016; Foucault, 1999).

Aprofundar o diálogo político com países terceiros a fim de promover a luta contra o terrorismo, nomeadamente através da promoção dos direitos humanos e da democracia, bem como da não-proliferação e do controlo dos armamentos, e proporcionar-lhes uma assistência internacional apropriada (Conselho Europeu, 2002a).

Pode-se notar, por meio das informações apresentadas acima, a sutil inclinação do Conselho Europeu em projetar um arquétipo na população árabe-muçulmana como “outra”, perigosa e unitariamente ligada ao terrorismo. Esse viés se torna mais claro ao analisarmos a lista atualizada de indivíduos e grupos considerados como terroristas pela União Europeia, na qual 17 de um total de 21 entidades listadas são originárias do sudoeste asiático. Nela, 7 originam-se da Palestina e a outra maioria está ligada diretamente com a religião islâmica ou com Estados associados ao Islã. Dos 16 indivíduos listados como terroristas, 5 são nacionais do Irã, um possui nacionalidade dupla iraniana-estadunidense, 2 são árabe-sauditas, 3 são nacionais da faixa de Gaza e um paquistanês, ao passo que isso demonstra um recorte específico elaborado pela União Europeia sobre quem se qualifica como terrorista. Assim, a falta de organizações terroristas de cunho cristão ou de maioria branca europeia, como o Exército Republicano Irlandês (IRA) e suas ramificações, desenvolve uma narrativa de um terrorismo muçulmano-árabe.

be, como também contradiz as afirmações de oposição a xenofobia e a intolerância feitas no excerto abaixo (European Union, 2024).

Os Chefes de Estado e de Governo reiteram o firme empenhamento da UE em opor-se a quaisquer formas de extremismo, intolerância e xenofobia, que entravam a coexistência pacífica e democrática, bem como a sua condenação de qualquer tipo de violência e de terrorismo (Conselho Europeu, 2004).

A União Europeia, como instituição moderna, seria incumbida com a autoridade de utilizar da regulação de corpos e julgar de comportamentos a fim de produzir indivíduos socialmente úteis dentro do que é interpretado como “normal” nos valores europeus. A priori, com o desenvolvimento de uma noção fragmentada de sociedade por meio da mentalidade “nós” e “eles” desenvolvida por meio da desconstrução, a concepção de uma ameaça escondida em indivíduos ao seu redor se torna um agente de controle social por meio do medo. Dessa maneira, a União Europeia opera como uma força reguladora que utiliza métodos de vigilância e controle para reforçar fronteiras simbólicas e reais, com mecanismos de segurança que projetam certos grupos como potenciais ameaças, comumente intensificando o monitoramento sobre populações estereotipadas – nesse aspecto, os indivíduos árabes e muçulmanos que não enquadram-se nos valores da UE -, de forma que essas práticas consolidam uma estrutura em que as desigualdades e o preconceito se tornam parte do aparato institucional, criando uma vigilância social intensificada reforçada por políticas securitárias formuladas que reforçam hierarquias internas entre estrangeiros ameaçadores e europeus, além de promover a criação de corpos “docilmente obedientes”. Isso pode ser observado nas Conclusões da Presidência de 21 e 20 de março de 2003, que delega a especial responsabilidade de “prevenção de atos de terrorismo” aos países do mundo árabe, subentendendo-se o sudoeste asiático como a principal região de origem de indivíduos e grupos terroristas, além de incumbir a UE de impulsionar o “processo de paz no Médio Oriente”, termo este que também centraliza os valores e território europeus (Conselho Europeu, 2002c, 2003a; Derrida, 2016; Foucault, 1999; Walker, 1993).

Contudo, há uma incongruência exacerbada entre o discurso propagado pelo Conselho Europeu e a realidade vivida pelos árabes e muçulmanos, alvos de islamofobia no nível social e outras políticas exclucentes ao nível institucional ao serem enquadrados como os “outros” que representam uma ameaça para o “nós” eu-

ropeu ao assumir uma posição ideológica diferente do esperado. Assim, a islamofobia é pautada na antítese entre o ocidente liberal cristianizado e o Islã, a partir de uma simplificação e generalização étnico-cultural, que se traduz em diversas formas de exclusão sistemática. Embora se declare a intenção de evitar a propagação de preconceitos, especialmente na relação entre europeus, árabes e muçulmanos, a determinação de um “outro” resulta na exclusão de um grupo, que se torna marginalizado e identificado como alvo dentro dessa relação dicotómica (Mendelski, 2020).

Nessa mesma ótica, para o discurso hegemônico europeu, o terrorismo parte da natureza corrompida e nefasta dos indivíduos árabes-muçulmanos, reforçando a desumanização de uma população completa. Dessa forma, a elite remove o fenômeno de sua raiz política, muitas vezes ligada à relação de exploração do Norte global para com o Sul, e a liga a sua raiz meramente antropológica, na qual a natureza humana seria fixa e imutável. Em suma, a importância do pós-estruturalismo reside em sua habilidade de apontar ‘regimes da verdade’ e falsos axiomas dentro de uma sociedade e dentro da própria análise de relações internacionais, que evade possibilidades não-hegemônicas. Nossa ponto sendo que o discurso de inclusão da União Europeia não passa de uma cortina de fumaça para o discurso oficial vigente, dentro do qual o Sul Global torna-se um casulo para o desenvolvimento da barbárie e da afronta a civilidade do mundo moderno, desenvolvido a partir de padrões ocidentais eurocêntricos (Fierke, 2009; Lasmar; Singh, 2017; Mendelski, 2020).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo explorou a noção e origem multifacetada de terrorismo e a sua percepção pela visão da União Europeia, principalmente pelo Conselho Europeu, durante o período de 2001 e 2005. Utilizando da lente pós-estruturalista e da análise de documentos oficiais do órgão europeu, para compreender como o desenvolvimento do discurso inevitavelmente marca e caracteriza um grupo na percepção geral. Neste estudo, exploramos a criação do imágético árabe-muçulmano como subalterno, bárbaro e ameaçador, com a origem desse arquétipo partindo do discurso institucional europeu responsável por instaurar uma visão restritiva acerca do fenômeno terrorista, previamente estereotipado. Assim, ainda que o Conselho Europeu não tenha estabelecido um conceito de terrorismo estrito e explícito, os preconceitos subjacentes nas políticas e discursos adotados acabam por recair desproporcionalmente sobre a população árabe e muçulmana na Europa e no sudoeste asiático. Esse tratamento contribui para a estigmatização desses grupos, de modo que eles são retratados como ameaças potenciais – o que justificaria práticas de controle e vigilância específicas. Dessa forma, a “luta contra o terrorismo” promovida pela UE institucionaliza uma exclusão sutil que reforça estereótipos culturais e étnicos, comprometendo a igualdade e a coesão social.

Por fim, a caracterização de ‘terrorismo’ construída pelo Conselho Europeu prevalece de forma eminente, de modo que ao consolidar a imagem do árabe-muçulmano como perigoso, por meio de discursos e políticas institucionais, o próprio Conselho Europeu reproduz práticas de exclusão para reforçar a identidade europeia, estreitando, assim, os laços entre aqueles considerados como “os verdadeiros europeus” independente das diferenças nacionais. Destarte, a luta contra o terrorismo empreendida pela organização legitima o controle sobre corpos específicos e os hierarquiza mediante o controle e a vigilância. Paradoxalmente, essa prática aproxima o Conselho das características “terroristas” que busca combater – como a coerção e a intimidação -, tornando-o passível de ser interpretado como um *player* internacional que promove o terrorismo institucional através da opressão excludente e da violência simbólica contra o que define como “não-europeu”.

Todavia, esse estudo não aborda as implicações das políticas antiterrorismo europeias para com outras populações minoritárias

e os efeitos em territórios não-europeus diante da mundialização dessas medidas, assim como não discutimos perspectivas futuras acerca da temática e seu impacto no tecido social. Há uma lacuna na discussão sobre alternativas menos excludentes para lidar com a questão do terrorismo de maneira mais inclusiva e multilateral de fato. As autoras incentivam o desenvolvimento de investigações que se aprofundem nas lacunas identificadas ao longo do texto para ampliar o entendimento da temática discutida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varrialle...[et al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Cascais, 5<sup>a</sup> Ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. ISBN 85-7060-146-8 Volume I (São Paulo), ISBN 85-230-0309-6 Volume I (Brasília).

CAMPBELL, David. Poststructuralism. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International relations theories: discipline and diversity**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

CASALI, Jéssica Pereira; GONÇALVES, Josiane Peres. Pós-estruturalismo: algumas considerações sobre esse movimento do pensamento. **REDD–Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v. 10, n. 2, p. 84-92, 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **O Conselho Europeu**. Bruxelas: União Europeia, 2018. Disponível em: <https://adcoesao.pt/wp-content/uploads/publicacaoconselhoeuropeu.pdf>. Acesso em: 6 set. 2024.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **História**. Consilium, [s.d.]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/history/?taxonomyId=6b7901c-5-1094-4713-add8-3364400eee98>. Acesso em: 10 set. 2024.

CONSELHO EUROPEU. **Conclusões e Plano de Ação do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001**. Bruxelas: União Europeia, 2001a.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Laeken: Conclusões da Presidência – 14 e 15 de Dezembro de 2001**. Bruxelas: União Europeia, 2001b. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20951/68833.pdf>. Acesso em: 31 out. 2024.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Sevilha: Conclusões da Presidência – 21 e 22 de Junho de 2002**. Bruxelas: União Europeia, 2002a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20929/72656.pdf>. Acesso em: 31 out. 2024.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Bruxelas: Conclusões da Presidência – 24 e 25 de Outubro de 2002**. Bruxelas: União Europeia, 2002b. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20918/73461.pdf>. Acesso

em: 31 out. 2024.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Copenhaga: Conclusões da Presidência - 12 e 13 de Dezembro de 2002**. Bruxelas: União Europeia, 2002c. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20907/73852.pdf>. Acesso em: 31 out. 2024.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Bruxelas: Conclusões da Presidência - 20 e 21 de Março de 2003**. Bruxelas: União Europeia, 2003a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20859/75147.pdf>. Acesso em: 31 out. 2024.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Salónica: Conclusões da Presidência - 19 e 20 de Junho de 2003**. Bruxelas: União Europeia, 2003b. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20848/76287.pdf>. Acesso em: 31 out. 2024.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Bruxelas: Conclusões da Presidência - 16 e 17 de Outubro de 2003**. Bruxelas: União Europeia, 2003c. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20837/77687.pdf>. Acesso em: 31 out. 2024.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Bruxelas: Conclusões da Presidência - 12 e 13 de Dezembro de 2003**. Bruxelas: União Europeia, 2004. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20826/79658.pdf>. Acesso em: 31 out. 2024.

DEDMAN, Martin. **The Origins and Development of the European Union 1945-1995**: A History of European Integration. Londres: Routledge, 1996.

DERRIDA, Jacques. **Of Grammatology**. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Traduzido por Gayatri Chakravorty Spivak. 2016.

DUTRA, M. R. O. Pós-estruturalismo e pesquisa: algumas pistas para investigação em educação ambiental. **Revista Ambiente & Educação**, v. 4, n. 1, p. 159-170, 2009.

EURONEWS. **O que faz o Conselho Europeu?**. Euronews, 29 fev. 2024. Disponível em: <https://pt.euronews.com/my-europe/2024/02/29/o-que-faz-o-conselho-europeu>. Acesso em: 10 set. 2024.

EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2024/332 of 16 January 2024 updating the list of persons, groups and entities covered by Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, and repealing Decision (CFSP) 2023/1514. **Official Journal of the European Union**, L 16, 2024. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/332/oj>. Acesso em: 3 nov. 2024.

FIERKE, K.M. Agents of death: the structural logic of suicide terrorism and martyrdom. **International Theory**, 2009, n.1, vol.1, p. 155-184.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

- FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber.** Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir:** História da Violência nas Prisões. Tradução: Raquel Ramalhete, Petrópolis, Editora Vozes, 1999.
- GROSSO, Maria José dos Reis. Língua de acolhimento, língua de integração. **Revista Horizontes de linguística aplicada**, v. 9, n. 2, p. 61-61, 2010.
- HOSCHEIT, Jean-Marc; WESSELS, Wolfgang. **The European Council (1974-1986): Evaluation and prospects.** Maastricht: European Institute of Public Administration, 1988.
- LASMAR, Jorge M.; SINGH Rashmi. Terrorismo Contemporâneo. In: **Conflitos do séc. XXI.** Org. TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa; RAMOS, Leonardo César Souza. Belo Horizonte, Fino Traço Editora Ltda, 2017. p. 49-96.
- MENDELSKI, Bruno. **A islamofobia na França: Um estudo de caso (1996-2019).** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bits-tream/10482/40589/1/2020\\_BrunoMendelskideSouza.pdf](https://repositorio.unb.br/bits-tream/10482/40589/1/2020_BrunoMendelskideSouza.pdf). Acesso em: 11 nov. 2024.
- PEERS, Steve. **EU Justice and Home Affairs Law: Volume II:** EU Criminal Law, Policing, and Civil Law. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- PETERS, Michael. Estruturalismo e pós-estruturalismo. **Pós-estruturalismo e filosofia da diferença: uma introdução**, p. 18-35, 2000.
- PETERSON, John; SHACKLETON, Michael. EU institutions and Europe's politics. **WZB Discussion Paper**, No. SP IV 2011-501. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2011.
- STAAB, Andreas. **The European Union explained: institutions, actors, global impact.** Indiana University Press, 2011.
- UNIÃO EUROPEIA. **História da União Europeia: 1960-1969.** União Europeia, [s.d.]. Disponível em: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1960-69\\_pt](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1960-69_pt). Acesso em: 10 out. 2024.
- WALKER, R. B. J. **Inside/Outside:** International Relations as Political Theory. Cambridge University Press, 1993.
- WESSELS, Wolfgang. **The European Council.** Londres: Bloomsbury Publishing, 2015.

# Gênero e relações internacionais pela ótica marxista

*Gender and international relations from a marxist lens*

*Género y relaciones internacionales desde la perspectiva marxista*

Adriel Lemos<sup>1</sup>

Ana Carolina Pantoja<sup>2</sup>

Carolina Fonseca<sup>3</sup>

Danielle Souza<sup>4</sup>

Talita Vilela<sup>5</sup>

Vitória Amaral<sup>6</sup>

Recebido em: 17 de setembro de 2024

Aprovado em: 28 de maio de 2024

## RESUMO

O artigo “Gênero e Relações Internacionais pela ótica marxista” explora como a teoria marxista pode evidenciar as desigualdades de gênero nas relações internacionais. Os autores discutem a relação entre opressão feminina e capitalismo, destacando a luta de classes como central para entender as dinâmicas globais. A perspectiva feminista marxista critica as

estruturas de poder que sustentam a hegemonia econômica e política, propondo uma abordagem mais inclusiva que considera as vozes marginalizadas. O artigo enfatiza que a emancipação das mulheres está ligada à superação das desigualdades econômicas e sociais do capitalismo, destacando a importância da intersecção entre gênero, classe e economia para a compreensão das relações internacionais.

1. Graduando do curso de Relações Econômicas Internacionais da Universidade Federal de Minas Gerais;

2. Graduanda do curso de Relações Econômicas Internacionais da Universidade Federal de Minas Gerais;

3. Graduanda do curso de Relações Econômicas Internacionais da Universidade Federal de Minas Gerais;

4. Graduanda do curso de Relações Econômicas Internacionais da Universidade Federal de Minas Gerais;

5. Graduanda do curso de Relações Econômicas Internacionais da Universidade Federal de Minas Gerais;

6. Graduanda do curso de Relações Econômicas Internacionais da Universidade Federal de Minas Gerais

**Palavras-chave:** Gênero, Relações Internacionais, Marxismo, Capitalismo, Luta de Classes, Desigualdade.

## **ABSTRACT**

The article “Gender and International Relations from a Marxist Perspective” explores how Marxist theory can highlight gender inequalities in international relations. The authors discuss the relationship between female oppression and capitalism, highlighting the class struggle as central to understanding global dynamics. The Marxist feminist perspective criticizes the power structures that sustain economic and political hegemony, proposing a more inclusive approach that considers marginalized voices. The article emphasizes that women’s emancipation is linked to overcoming the economic and social inequalities of capitalism, highlighting the importance of the intersection between gender, class and economics for understanding international relations.

**Keywords:** Gender; International Relations; Marxism; Capitalism; Class Struggle, Inequality.

## **RESUMEN**

El artículo “Género y relaciones internacionales desde una perspectiva marxista” explora cómo la teoría marxista puede poner de relieve las desigualdades de género en las relaciones internacionales. Las autoras discuten la relación entre la opresión femenina y el capitalismo, destacando la lucha de clases como elemento central para entender la dinámica global. La perspectiva feminista marxista critica las estructuras de poder que sostienen la hegemonía económica y política, proponiendo un enfoque más inclusivo que tenga en cuenta las voces marginadas. El artículo subraya que la emancipación de la mujer está vinculada a la superación de las desigualdades económicas y sociales del capitalismo, destacando la importancia de la intersección entre género, clase y economía para entender las relaciones internacionales.

**Palabras clave:** Género, Relaciones Internacionales, Marxismo, Capitalismo, Lucha de Clases, Desigualdad.

## **1 INTRODUÇÃO**

A crescente atenção às intersecções entre gênero e relações internacionais tem desafiado abordagens do realismo e do liberalismo, frequentemente negligentes quanto às dimensões sociais e econômicas que moldam esses fenômenos. Nesse contexto, a perspectiva feminista marxista oferece uma análise crítica fundamental da questão de gênero, ao enfatizar as relações de poder e as estruturas socio-econômicas que sustentam as desigualdades de gênero a nível global. Apesar de Marx não ter desenvolvido uma teoria específica sobre gênero, suas ideias sobre luta de classes e a crítica ao capitalismo fornecem um arcabouço teórico valioso para as pensadoras feministas compreenderem as opressões de gênero no âmbito internacional.

A interconexão entre gênero, classe e economia revela que a propriedade privada, consolidada por meio de relações patriarcais, funciona como um alicerce das desigualdades de gênero. Engels (2006) destaca que a família nuclear burguesa reproduz essas condições de opressão dentro do sistema capitalista, enquanto Kollontai (2000) aponta que a moral sexual e a moral burguesa reforçam a subordinação das mulheres como propriedade do homem.

Andrade (2024), ao usar o exemplo da América Latina, ressalta que, no contexto do capitalismo periférico, as relações de poder e as desigualdades de gênero se articulam, reforçando a interdependência entre as estruturas locais e globais. Nesse cenário, a relação centro-periferia perpetua formas de exploração econômica e patriarcal, em que as mulheres, sobretudo em setores informais e de baixa renda, enfrentam a exploração no mercado de trabalho globalizado e a reprodução de normas patriarcais que restringem sua autonomia e direitos. Essa dinâmica evidencia que a emancipação feminina não pode ser dissociada da crítica ao imperialismo e às estruturas de dependência que sustentam o sistema capitalista global, reforçando a necessidade de uma transformação estrutural que articule lutas por justiça de gênero com a crítica às relações de dominação imperialista.

O marxismo propõe uma abordagem que considera as relações de classe e as condições econômicas como elementos centrais para entender as interações internacionais, contradizendo a teoria tradicional, que se concentra nas interações entre Estados soberanos. Sob essa ótica, há uma conexão com a teoria de gênero de Davis (2016) e Saffiotti (1978), em que a partir da questão de gênero, há um comparativo entre as diversas formas de feminismo no mundo, trazendo contrapontos, convergências e análises de como essa questão relaciona-se com a luta de classes, principal ponto da obra de Marx.

Com isso, um dos principais conceitos aplicados às relações internacionais é a ideia de hegemonia. A hegemonia, entendida como a dominação de uma classe ou grupo sobre outros, é crucial para compreender como os Estados conseguem exercer influência e controle. A análise marxista, principalmente a realizada por Cox (1981), investiga não apenas as formas de dominação política, mas também as estruturas econômicas que sustentam essa hegemonia. Assim, a luta de classes se torna um elemento central para entender as tensões e conflitos que emergem nas relações internacionais, revelando como a desigualdade socio-econômica se manifesta nas disputas internacionais e nas disputas de gênero.

Além disso, é importante ressaltar um limite da análise feminista marxista na questão de gênero, pois há uma negligência de viés racial e social, como aborda Passos et Carletti (2024). Nesse contexto, as ideias de Davis (2016) precisam ir além das abordagens tradicionais marxistas, reconhecendo que expe-

riências específicas de grupos marginalizados, como mulheres negras, indígenas e de classe baixa, revelam dinâmicas de poder distintas e que muitas vezes permanecem invisibilizadas nas discussões convencionais. Assim, a perspectiva de Davis (2016) amplia o entendimento de que a emancipação de gênero deve estar articulada a estratégias de resistência que considerem as intersecções identitárias e estruturais, reforçando a necessidade de políticas que combatam simultaneamente o racismo, o patriarcado e a exploração econômica no cenário global.

Dessa forma, neste artigo, argumenta-se que a opressão das mulheres não é resquício de formações sociais anteriores, mas um elemento funcional à reprodução do capitalismo contemporâneo, articulando-se à divisão internacional do trabalho, à propriedade privada e à lógica centro-periferia. A partir do diálogo com autoras como Davis (2016), Saffiotti (1978), Kollontai (2000), Arruzza (2013) e Andrade (2024), busca-se demonstrar que a emancipação das mulheres exige uma transformação radical das estruturas econômicas e simbólicas do sistema internacional. Para isso, o artigo está estruturado em três seções: a crítica feminista marxista às estruturas de poder nas RI, a interseccionalidade entre gênero, classe e economia, e o papel da propriedade privada na reprodução da opressão de gênero.

O presente artigo tem o objetivo de contribuir para o aprofundamento do debate teórico no campo das RI, destacando os limites e potencialidades das abordagens marxistas-feministas para a compreensão das desigualdades de gênero no sistema internacional contemporâneo. Com o intuito de se argumentar pela centralidade da interseccionalidade como ferramenta crítica para pensar alternativas emancipatórias nas RI.

## 2 GÊNERO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS PELA ÓTICA MARXISTA

### 2.1 A crítica da Teoria Feminista Marxista às estruturas de poder e gênero nas Relações Internacionais.

Inicialmente, a análise feminista marxista faz um regaste à teoria tradicional do materialismo histórico de Marx e uma renovação para os desafios do neoliberalismo e do capitalismo global, ao

centrar-se na luta de classes e nas relações econômicas, evidencian- do como as hierarquias de gênero são sustentadas pelas estruturas de poder dominantes no sistema global. Sob essa ótica, Andrade (2024) aborda que a teoria marxista incorpora uma análise crítica das estruturas de poder que operam tanto no âmbito econômico quanto no social. Isso inclui as dinâmicas de gênero, e a articulação com o patriarcado e com o capitalismo dependente. Nesse sentido, enquanto Andrade (2024) argumenta essa relação com olhar para a América Latina, este artigo expande esse pensamento para as es- truturas de poder das Relações Internacionais.

Dessa maneira, o feminismo marxista consegue ampliar os marcos analíticos das Relações Internacionais (RI), ao analisar como as desigualdades de gênero devem ser interpretadas no inter- ior das relações de classe e do sistema de produção capitalista. Esse cenário se desenvolve como uma corrente do pensamento marxista que se destaca por sua crítica incisiva às estruturas de poder que governam as relações internacionais. Assim, no âmbito das RI, Cox (1981) desafia a visão de que o Estado e a nação seriam as prin- cipais fontes de poder na configuração internacional, argumentando que esse poder resulta das dinâmicas econômicas e de classe que ultrapassam as fronteiras nacionais. Em convergência, Andrade (2024) reforça essa premissa ao afirmar que o poder no sistema internacional é moldado pelas relações de dependência econômica e pelas estruturas de exploração.

Além disso, o debate feminista marxista contribui de forma significativa para as RI ao integrar uma análise crítica das estru- turas de poder globais sob a ótica da interconexão entre classe e gênero. Para Andrade (2024), ao articular o feminismo com o ma- terialismo histórico, o feminismo marxista amplia o entendimento da operação do sistema internacional, demonstrando como ele fun- ciona em consonância com formas de exploração econômica e do- minação patriarcal, muitas vezes invisibilizadas pelas abordagens tradicionais das RI.

Com isso posto, a ausência da perspectiva feminista marxista nas análises de RI implica uma negligência de aspectos centrais da realidade internacional, como a exploração sistemática das mulhe- res nas cadeias globais de produção e a invisibilidade do trabalho doméstico e de cuidado nas dinâmicas econômicas transnacionais. Andrade (2024) enfatiza que desconsiderar as intersecções entre gênero, classe e raça perpetua uma compreensão reducionista e

elitista das relações internacionais, limitada às ações de elites estatais e corporativas. Essa ausência dificulta o reconhecimento do papel fundamental das mulheres e das populações marginalizadas na sustentação do sistema global, bem como dos efeitos específicos das políticas internacionais sobre esses grupos.

Sendo assim, a relação entre gênero e Relações Internacionais desafia as abordagens tradicionais, como o realismo e o liberalismo, que trazem uma análise focada no Estado como agente nas relações internacionais. Isso diverge da análise de Cox (1981), que estipula um movimento analítico além do Estado, focando em agentes internos como principais atores das RI.

Nesse sentido, a perspectiva marxista, com ênfase nas relações de poder e nas estruturas sociais, oferece uma lente crítica para analisar como as desigualdades de gênero se entrelaçam com as relações interestatais e a hegemonia global. De acordo com Tickner (1997), as abordagens tradicionais de RI tendem a ignorar as experiências das mulheres e as relações de gênero, considerando o Estado como uma entidade homogênea e desprezando as assimetrias sociais internas. Assim, a análise marxista, embora não seja originalmente centrada em questões de gênero, fornece ferramentas importantes para compreender essas desigualdades na arena internacional, sobretudo ao destacar as relações de classe, a exploração econômica e os processos históricos que reforçam a opressão de gênero.

Nesse sentido, é necessário destacar a necessidade de integrar a economia política e as dimensões históricas na compreensão das interações entre Estados e as estruturas de poder. Isso está alinhado às críticas de Tickner (1997) à visão convencional, que por sua vez, desconsidera o papel das diferenças de gênero na construção das políticas globais. Consoante a isso, Engels (2006) e Kollontai (2000) argumentam que a opressão feminina está intrinsecamente ligada ao sistema capitalista, em que a propriedade privada perpetua a desigualdade de gênero, uma vez que com a consolidação da propriedade privada e a exploração econômica, a mulher foi submetida à esfera doméstica e ao controle masculino. Dessa forma, é possível realizar uma conexão com Engels (2006), que elabora como a família nuclear burguesa reproduz as condições de opressão feminina dentro da estrutura capitalista.

Ainda sob esse cenário, Kollontai (2000) desenvolve, em sua obra “Nova mulher e a moral sexual”, uma análise da situação da mulher na sociedade burguesa, reprimida por um código moral em

que a propriedade privada é prioridade. Assim, Kollontai (2000) propõe a nova moral sexual que consegue se estabelecer na futura sociedade comunista, fundada nos princípios proletários da solidariedade e da coletividade, como meio de propiciar cidadania.

Tal análise acaba por se alinhar à análise de Andrade (2024), que reforça que as relações de gênero estão intrinsecamente ligadas às estruturas econômicas e sociais do capitalismo dependente da relação centro-periferia,<sup>7</sup> em que a reprodução do patriarcado e da opressão das mulheres é sustentada pela lógica de exploração e pela dinâmica internacional do sistema capitalista. Assim, as mudanças na moral sexual e na cidadania só são possíveis em um contexto de transformação profunda das estruturas econômicas e sociais, que deve incorporar as lutas de classe e de gênero, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

Ao criticar a moral sexual burguesa, convergindo com as ideias de Engels (2000), Kollontai (2000) defende a criação de estruturas sociais que apoiassem a participação igualitária das mulheres na vida pública e econômica, e permitissem que as mulheres se engajassem plenamente na produção e na vida política. Diante disso, Kollontai (2000) elabora que ao tirar do lar milhares de mulheres, o capitalismo converte as mulheres submissas aos maridos num exército que luta pelos seus próprios direitos e pelos direitos e interesses da sociedade como um todo. Isto contribui para que a mulher fortaleça a sua individualidade e desenvolva a consciência de sua identidade própria e de seus direitos.

Dessa forma, as operárias sentem o antagonismo de classe com uma intensidade maior que as mulheres do tipo antigo, que não tinham consciência da luta social. Isto é, para a operária, que deixou sua casa, que experimentou toda a força das contradições sociais e que se viu motivada a participar ativamente na luta de classes, torna-se de extrema importância a consciência que a operária adquire de que ela faz parte de uma classe social. Assim, de acordo com Davis (2016) e Cox (1981), as experiências de gênero são moldadas pela estrutura do capitalismo global. Dessa maneira, a inserção das mulheres no trabalho produtivo revela o antagonis-

---

7. De acordo com Furtado (1987), a relação centro-periferia é uma polaridade histórica dentro do sistema capitalista global, na qual o centro industrializado e dominante molda as economias periféricas, especializadas na produção primária e fornecimento de mão de obra barata, criando estruturas de dependência e subdesenvolvimento caracterizadas pela modernização do consumo sem transformação produtiva equivalente.

mo de classe e fortalece sua consciência social, enquanto fatores como raça e classe criam trajetórias distintas, especialmente para mulheres negras e trabalhadoras.

Ainda nesse contexto, destaca-se a contribuição de Cox (1981), ao evidenciar que as potências econômicas e políticas, por meio de seu poder econômico e diplomático, exportam padrões de gênero — como papéis de trabalho e normas familiares — para além de suas fronteiras nacionais. Com isso, as dinâmicas de gênero estabelecidas nos países industrializados acabam sendo projetadas para o sistema internacional, transformando-se em um modelo hegemônico que ultrapassa o plano conjuntural e se insere nas estruturas profundas das relações econômicas globais. Sendo assim, a exportação desses padrões não apenas reproduz, mas institucionaliza um modelo de opressão de gênero no âmbito das relações internacionais, consolidando as desigualdades como parte do próprio funcionamento do sistema capitalista mundial.

Nesse sentido, o capitalismo industrial redefiniu o papel das mulheres, associando-as à esfera doméstica, mas sem homogeneizar suas experiências. A perspectiva marxista, abordada por Cox (1981), evidencia que o capitalismo organiza globalmente as relações de produção e reprodução social, naturalizando normas que sustentam o sistema dominante. Sob essa ótica, o feminismo marxista amplia a análise das dinâmicas internacionais ao articular gênero, classe e economia, revelando mecanismos profundos de opressão invisibilizados pelas abordagens tradicionais focadas apenas em Estados e elites.

Assim, é possível expandir a ideia de Engels (2006) de que essa experiência operária demonstra como a opressão não é apenas uma questão econômica, mas também uma questão de consciência da estrutura de poder. Isso corrobora a preeminência da análise de uma padronização do sistema capitalista como uma vertente internacional. Ademais, para Engels (2006), a dominância masculina é fruto da supremacia econômica dos homens. Assim, enquanto Engels (2006) enfatiza a relação entre a opressão econômica e a dominação masculina, a vivência das operárias estabelecida por Kollontai (2000) ilustra como a luta de classes pode catalisar uma transformação na percepção de gênero, levando a uma maior conscientização e resistência contra a opressão.

Isso posto, ao analisar a obra de Enloe (2014), é possível identificar pela ótica do feminismo nas relações internacionais, que a

autora corrobora e enriquece a síntese de Engels (2006) e Kollontai (2000), mostrando como a experiência das trabalhadoras no contexto global revela uma opressão que vai além do puramente econômico, uma vez que o internacional deve ser analisado como pessoal, e vice-versa. Isso revela a interconexão entre as relações de gênero domésticas e as dinâmicas de poder internacional.

Além disso, Kollontai (2000) afirma que são as relações de produção, que durante tantos séculos mantiveram a mulher trancada em casa e submetida ao marido, que impelem a mulher frágil e inadaptada à luta do cotidiano e a submetem à dependência econômica do capital. As obrigações familiares e o cuidado com as crianças são problemas de ordem econômica e eles vão cessar, somente, com o fim das relações de produção. Isso se relaciona com o pensamento de Marx voltado para a alienação como uma condição central no capitalismo.

Desse modo, a perspectiva das Relações Internacionais pode ser enriquecida analisando a forma como as mulheres são inseridas no processo das relações entre Estados. Assim, a análise das dinâmicas de gênero no campo econômico internacional deve combinar a lente marxista — centrada na luta de classes, conforme Engels (2006) e Kollontai (2000) abordam — com a lente feminista — que evidencia o papel subordinado imposto às mulheres no capitalismo, conforme Enloe (2014) e Davis (2016). Essa abordagem revela que a alienação feminina ocorre tanto no ambiente doméstico quanto no local de trabalho, como já apontado por Marx e aprofundado por Kollontai (2000), para quem a emancipação das mulheres é inseparável da luta contra o capitalismo e o imperialismo.

Nesse sentido, a mulher trabalhadora, ao ser incorporada à economia capitalista moderna, acumulou uma jornada de trabalho doméstico e uma de trabalho remunerado, sendo submetida a piores condições laborais e salários inferiores aos dos homens. Nesse cenário, Kollontai (2000) argumenta que a libertação feminina está ligada à superação do ordenamento familiar tradicional e da estrutura de classes, pois é no seio dessas instituições que se consolidam as bases da opressão de gênero. Assim, no pensamento feminista marxista, a opressão e exploração das mulheres são compreendidas como expressões diretas da luta de classes e da reprodução das desigualdades estruturais do capitalismo global, o que expande a ideia de Cox (1981) sobre como as relações internacionais po-

dem ser modeladas pelo cenário interno da sociedade, nesse caso, das relações de gênero.

Por fim, a crítica marxista-feminista às estruturas de poder nas Relações Internacionais revela como a lógica do capitalismo global — conforme descrito por Cox (1981) — não apenas organiza a divisão sexual do trabalho dentro dos Estados, mas também orienta a formação de regimes de comércio e de segurança que afetam desigualmente as mulheres em diferentes regiões. Sob essa ótica, a propriedade privada e a família nuclear burguesa, conforme Engels (2006), produzem uma subordinação — doméstica e econômica — que se reflete nos fluxos de produção internacional, precarizando ainda mais o trabalho feminino.

Portanto, expandindo o pensamento de Andrade (2024), o sistema capitalista da relação entre centro-periferia reforça que as relações de poder são sustentadas por uma dinâmica global que reproduz desigualdades de gênero. Além disso, o surgimento da “nova mulher” operária, de acordo com Kollontai (2000), e a consciência de classe das trabalhadoras impulsionam movimentos transnacionais por direitos laborais e pela incorporação de gênero em processos de paz. Dessa forma, a emancipação feminina só se concretiza na medida em que há uma mudança estrutural no sistema de produção econômico internacional, fundamentada na superação do capitalismo dependente e na construção de solidariedade global

## *2.2 A intersecção entre gênero, classe e economia na perspectiva marxista*

Após a contextualização do cenário de como estruturas de poder e gênero integram fortemente as relações internacionais, chega-se a um ponto fundamental da discussão, de como as relações sociais domésticas moldam o cenário globalizado. Para isso, utilizamos a questão da intersecção entre gênero, classe e economia e a sua importância para entender esse cenário. Andrade (2024) destaca que as relações de poder no sistema global são sustentadas por uma articulação intrínseca entre capitalismo, imperialismo e patriarcado, que reforçam a subordinação de determinadas populações, especialmente das mulheres, em contextos de dependência econômica e de estruturas políticas desiguais.

Assim, as relações domésticas de gênero não são isoladas do cenário internacional, mas articuladas por meio de redes de poder que atravessam as fronteiras e os sistemas econômicos globais. Além disso, Passos et Carletti (2024) sintetizam que a necessidade de reconhecer que as desigualdades de gênero são moldadas por processos históricos e sociais, em que as múltiplas identidades e formas de subordinação, como classe, etnia e localização geográfica, se intersectam na configuração das experiências das mulheres. Sendo assim, as relações domésticas revelam que os fenômenos de violência de gênero, exploração laboral e exclusão social estão profundamente ligados às dinâmicas econômicas e políticas internacionais.

Diante disso, tem-se como tópico central Davis (2016), que utiliza o marxismo para analisar a opressão das mulheres, que por sua vez, é perpetuada pelo capitalismo. Isso converge diretamente com a ideia de opressão de classes de Marx e mostra a importância em compreender a opressão de gênero, raça e classe de forma interseccional. Isso porque, as experiências das mulheres negras, indígenas e de outros grupos marginalizados são frequentemente invisibilizadas nos movimentos feministas tradicionais, que tendem a centralizar suas análises em torno do patriarcado e do capitalismo, sem considerar as especificidades raciais e culturais.

Sob essa ótica, a utilização da obra de Davis (2016) amplia a temática feminista supracitada, que possui esse limite racial, se pensarmos em um âmbito da globalização dos povos. Nesse sentido, Davis (2016) enfatiza a necessidade de construir feminismos interseccionais que incluem e valorizem as experiências de todas as mulheres, especialmente as mais marginalizadas.

Outrossim, é necessário pontuar que Davis (2016), mesmo convergindo com o pensamento marxista, critica a falta de atenção de Marx e Engels (2006) às questões de gênero e utiliza essas teorias para construir uma análise interseccional da opressão. Embora o termo “interseccionalidade” tenha sido cunhado por Kimberlé Crenshaw, Davis (2016) já explorava essas ideias décadas antes, argumentando sobre lutas que estão inextricavelmente ligadas, como lutas contra o racismo e o sexismo, e tantas outras formas de opressão que estão profundamente ligadas ao capitalismo.

Nesse sentido, indo de encontro ao pensamento de Davis (2016), Saffioti (1978) estabelece que o capitalismo molda a relação de gênero na sociedade, argumentando que a plena integração das

mulheres na sociedade capitalista é limitada pela própria natureza do sistema. Isso converge com as ideias de Marx, que argumenta que o capitalismo é um sistema baseado na apropriação privada dos meios de produção, onde a exploração do trabalho excedente é fundamental para a acumulação de capital, manifestando-se também nas relações de gênero.

Além disso, Saffioti (1978) enfatiza que essas modulações do capitalismo são refletidas nas ideias de Cox (1981), uma vez que as dinâmicas de poder, exploração e desigualdades são amplificadas em um contexto global. O capitalismo, ao se expandir internacionalmente, intensifica as desigualdades de gênero tanto dentro dos países quanto nas relações entre as nações. Assim sendo, as mulheres, especialmente em países em desenvolvimento, enfrentam uma dupla marginalização: a exploração econômica global e as estruturas patriarcais locais. Nas relações internacionais, a interdependência econômica entre países pode levar à exploração do trabalho feminino em setores como a manufatura e a agricultura, onde as mulheres são empregadas em condições precárias e com salários baixos.

Sob esse cenário, Saffioti (1978) critica a noção de igualdade jurídica no capitalismo abordada por Marx, que discute como as relações de classe e poder distorcem a verdadeira igualdade entre as pessoas, escondendo as desigualdades estruturais que perpetuam a opressão de grupos, incluindo as mulheres. Dessa forma, as ideias de Davis (2016) acabam interagindo com o pensamento de Saffioti (1978), uma vez que é essencial incorporar uma análise de raça e gênero para compreender plenamente a dinâmica da opressão capitalista. Ao explorar a escravidão em “Mulheres, raça e classe”, Davis (2016) utiliza o marxismo como uma lente para analisar a questão de gênero, ao destacar como as mulheres negras foram oprimidas pelo racismo e pelo sexism, e como suas lutas são centrais para qualquer movimento de libertação.

Davis (2016) também critica a forma como o capitalismo utiliza as divisões de gênero para fragmentar a classe trabalhadora, criando conflitos internos que enfraquecem a solidariedade de classe. As mulheres são frequentemente levadas para trabalhos mal pagos e precários, enquanto os homens são incentivados a ver as mulheres como competidoras no mercado de trabalho. Essa estratégia divide a classe trabalhadora, dificultando a organização coletiva e a resistência ao capitalismo. Ainda nesse cenário, para Davis

(2016), a luta contra a opressão de gênero é inseparável da luta contra o capitalismo, pois ambos os sistemas de opressão se sustentam mutuamente. Ela argumenta que as lutas contra o racismo, o sexismo e o capitalismo estão inextricavelmente ligadas.

Nesse contexto, Andrade (2024) reforça essa perspectiva ao analisar que a estrutura do patriarcado e do capitalismo na América Latina está intrinsecamente ligada às configurações de poder e à reprodução de desigualdades no sistema internacional. A dominação imperialista, por exemplo, articula-se com mecanismos de exploração racial e de gênero, promovendo contradições internas nos países periféricos latino-americanos, impactando suas políticas econômicas e sociais. Assim, as categorias de raça, classe e gênero não são apenas experiências locais, mas elementos centrais na análise das relações internacionais, onde processos globais reforçam e reproduzem as opressões internas.

Davis (2016) elabora que as mulheres negras, devido às suas experiências únicas, são capazes de identificar as interconexões entre diferentes formas de opressão e liderar movimentos que abordem essas intersecções. Através de sua análise, Davis (2016) postula que qualquer movimento de libertação que ignore as experiências das mulheres negras está condenado a ser incompleto e, em última instância, ineficaz. Assim, a verdadeira emancipação só pode ser alcançada através da erradicação de todas as formas de opressão.

A partir da perspectiva feminista marxista e da abordagem interseccional, conclui-se que a emancipação das mulheres não pode ser dissociada da crítica estrutural ao sistema capitalista global. Conforme argumentam Andrade (2024) e Davis (2016), a igualdade de gênero requer a superação das formas de dominação sustentadas pelas relações de produção e reprodução capitalistas, que são mantidas por estruturas estatais e interesses transnacionais. Nesse sentido, Engels (2006) propõe uma transformação radical da base material da sociedade — uma revolução social que elimine as classes, o Estado e a alienação — como condição necessária para a construção de uma ordem social na qual a igualdade de gênero possa ser efetivamente concretizada.

Tal perspectiva exige uma análise crítica das dinâmicas de poder e dependência que estruturam o sistema internacional, principalmente, no cenário do capitalismo globalizado entre centro-periferia. Esse cenário é exemplificado por Andrade (2024) na América Latina,

em que a crítica feminista interseccional revela como o capitalismo dependente e suas formas de inserção subordinada na economia global intensificam a superexploração do trabalho feminino, especialmente entre mulheres negras, indígenas e periféricas. A lógica do endividamento, impulsionada por políticas neoliberais e mecanismos de dominação financeira internacional, atua como instrumento de controle e aprofundamento das desigualdades de gênero e raça.

Portanto, a interseccionalidade, ao evidenciar a articulação entre gênero, classe, raça e colonialidade, emerge como ferramenta analítica para compreender as múltiplas formas de opressão no sistema internacional globalizado. Ignorar essas interações compromete não apenas a eficácia das políticas de equidade, mas também a capacidade analítica das Relações Internacionais em captar as dinâmicas de dominação que atravessam o espaço global.

### *2.3 Propriedade privada e a opressão feminina: uma transformação estrutural para a igualdade de gênero nas relações internacionais*

Com a intersecção entre gênero, classe e economia bem estabelecida, a análise de Saffioti (1978) sobre a opressão das mulheres no contexto do capitalismo pode ser enriquecida pela perspectiva de Engels (2006). Isso porque, Engels (2006) argumenta que a opressão feminina está diretamente ligada à formação da propriedade privada e às estruturas patriarcas que emergiram como desenvolvimento do capitalismo. Engels (2006) sugere que a subordinação feminina é uma consequência da divisão do trabalho que perpetua a desigualdade de gênero. Nesse viés, Saffioti (1978) consegue fazer a complementação desse pensamento ao enfatizar que o capitalismo não apenas molda as relações de gênero dentro dos lares, mas também influencia as dinâmicas globais nas relações internacionais, afetando portanto, as mulheres em diferentes contextos nacionais. Sob essa ótica, Arruzza (2013) argumenta que a globalização capitalista acaba por impulsionar o processo de feminização da força de trabalho, ou seja, em escala internacional, as mulheres são cada vez mais integradas ao trabalho produtivo pago.

Sob esse cenário, para Arruzza (2013), o capitalismo globalizado, ainda que desfaça certas formas de opressão patriarcal herdadas de modos de produção anteriores — como aqueles descritos por Engels (2006) —, conserva, adapta e instrumentaliza as relações de poder e a ideologia patriarcal para garantir a reprodução

da força de trabalho. Esse objetivo é alcançado por intermédio da transferência do trabalho reprodutivo, não remunerado, para o âmbito familiar, sendo que a subordinação feminina assegura que essa carga recaia, majoritariamente, sobre as mulheres, mesmo quando estas também exercem atividades remuneradas.

No viés do mundo globalizado, a opressão sofrida pelas mulheres adquire centralidade na divisão internacional do trabalho sob o capitalismo. Isso é corroborado com a análise de Arruzza (2013), que destaca o conceito de “feminização do trabalho”, não se limitando ao aumento da participação feminina no mercado produtivo, mas representa também uma estratégia capitalista para desqualificar setores, reduzir custos trabalhistas, precarizar condições laborais e ampliar a exploração. Essa dinâmica conecta-se à análise de Engels (2006), que identificou na imposição da forma patriarcal — com base na supremacia econômica masculina — um elemento fundante das estruturas sociais modernas.

Em contrapartida, mesmo que Engels (2006) tenha estabelecido bases relevantes para a compreensão estrutural da opressão feminina, sua análise permanece ancorada no materialismo histórico, não reconhecendo plenamente as opressões multifatoriais que ultrapassam a esfera econômica e no quesito internacional. Nesse ponto, Saffioti (1978) oferece uma contribuição decisiva, ao afirmar que a cultura da submissão feminina ultrapassa as determinações materiais, manifestando-se também no plano ideacional e simbólico. Para Saffioti (1978), a opressão de gênero não é apenas uma consequência da estrutura econômica, mas se sustenta em valores culturais profundamente enraizados, que legitimam e perpetuam as desigualdades. Isso pode ser expandido para o contexto internacional, uma vez que para Arruzza (2013), essa desvalorização afeta não apenas os salários e as condições objetivas de trabalho, mas também a subjetividade de classe das mulheres, dificultando sua mobilização política e sindical.

Assim, mesmo com a ampliação da presença feminina no mercado de trabalho, as desigualdades de gênero permanecem, em razão da desvalorização sistêmica do trabalho das mulheres, frequentemente visto como complementar ao masculino. Isto é, ao analisar essa relação laboral pela ótica das relações internacionais, é de suma importância considerar o viés do feminismo marxista, uma vez que esta corrente critica a ideia de que as mulheres são apenas um item que complementa o homem no capitalismo globalizado.

Dessa maneira, para Engels (2006), a estrutura social dominante elevou o homem à posição de controle sobre todas as esferas da vida, excluindo as mulheres de papéis relevantes, exceto o de procriadora. Mesmo que certas limitações tenham sido impostas à dominação masculina ao longo da história, ela nunca foi inteiramente superada. A consolidação da família patriarcal e da autoridade masculina como núcleo organizador da vida social expressa essa permanência. Em escala global, esse modelo de dominação articula-se com a lógica da acumulação capitalista, criando uma realidade complexa e profundamente desigual.

Nessa tentativa de compreender as relações de gênero no âmbito das relações econômicas internacionais, pode-se concluir que a articulação entre classe e gênero atuam como dimensões interdependentes das relações de produção e de manutenção das estruturas de poder capitalistas. Assim, o que tem-se em mente quanto à questão de gênero é reconhecer que a opressão feminina, longe de ser um resquício de formações sociais passadas, é um elemento constitutivo da atual ordem global, impactando de modo direto a vida de mulheres em distintas nações e contextos.

Ademais, Saffioti (1978) acaba por criticar a noção de igualdade jurídica no capitalismo, destacando como as relações de classe e poder distorcem a verdadeira igualdade, reforçando as desigualdades estruturais que oprimem as mulheres. Essa ilusão de igualdade legitima a exploração tanto no contexto doméstico quanto no internacional, permitindo que o capitalismo mantenha sua estrutura hierárquica, o que caminha na mesma linha da teoria anteriormente citada de Cox (1981).

Além disso, Saffioti (1978) enfatiza que, apesar da inserção das mulheres no mercado produtivo, as desigualdades de gênero se mantêm devido à cultura do machismo. Concluindo esse pensamento, Saffioti (1978) atribui que a verdadeira transformação estrutural para a igualdade de gênero nas relações internacionais requer uma análise interseccional que considere não apenas as dimensões econômicas, mas também as dimensões culturais e ideacionais da subordinação feminina.

Dessa maneira, a propriedade privada está ligada à consolidação do patriarcado. Dessa forma, Engels (2006) expõe as bases materiais dessa dominação, mas deixa em aberto as dimensões culturais que a perpetuam. Nesse ponto, Saffioti (1978) aprofunda a análise ao demonstrar que, longe de se restringir ao econômico, a

ideologia patriarcal se mantém viva no plano simbólico, mascarando desigualdades sob o manto da igualdade jurídica, e, ampliando em nível global os mecanismos de subordinação feminina.

Por fim, Arruzza (2013) evidencia que o capitalismo globalizado não apenas preserva, mas instrumentaliza essas relações de poder para alimentar a feminização precária da força de trabalho, integrando mulheres a cadeias internacionais de valor em condições desiguais e reforçando, assim, as hierarquias de gênero. Assim, é possível chegar à conclusão de que romper esse vínculo exige não apenas a superação das barreiras materiais impostas pelo capitalismo, mas também o combate às lógicas culturais e simbólicas do patriarcado, pautando políticas globais que articulem direitos de propriedade, redistribuição social e transformação das normas de gênero, rumo a uma igualdade efetiva.

Desse modo, conclui-se que a opressão feminina não pode ser compreendida apenas como um resquício de formações sociais arcaicas, mas como um componente ativo e funcional do sistema capitalista contemporâneo. Somente com a articulação entre as dimensões econômica, cultural e simbólica, será possível vislumbrar transformações estruturais efetivas que promovam a igualdade de gênero nas esferas nacional e internacional. Dessa forma, essa questão elenca importância à análise das relações internacionais pela ótica feminista e marxista, ao expandir essa visão para entendimento de estruturas de um mundo globalizado.

### **3 CONCLUSÃO**

Diante do exposto e das convergências e divergências entre os autores, chega-se ao ponto de que a complexidade entre Gênero e Relações Internacionais, sob a lente marxista, oferece uma crítica fundamental às abordagens tradicionais do campo, como o realismo e o liberalismo. Nesse sentido, a perspectiva marxista, com ênfase nas relações de poder, nas estruturas sociais e na luta de classes, revela como as desigualdades de gênero se entrelaçam com as relações interestatais e a hegemonia global.

A análise de autores como Andrade (2024), Passos et Carletti (2024), Saffiotti (1978), Tickner (1997), Davis (2016), Engels (2006) e Kollontai (2000) permite entender que a opressão das mulheres não é um fenômeno isolado, mas sim uma consequência das

estruturas capitalistas. Sob essa ótica, a teoria feminista marxista contribui para as RI ao revelar como o capitalismo global se sustenta por meio de uma divisão sexual do trabalho que marginaliza e desvaloriza o trabalho reprodutivo, frequentemente realizado por mulheres, parte de uma estrutura de manutenção de poder. Como Saffioti (1978) destaca, essa opressão é moldada não apenas pelas relações de gênero dentro do lar, mas pelas dinâmicas globais que afetam as mulheres em diferentes contextos nacionais.

Sinteticamente, o regime de propriedade privada é apontado como responsável pela opressão das mulheres no âmbito familiar, submetendo-as à esfera doméstica e ao controle masculino com o aumento das riquezas. De acordo com Saffioti (1978) e Arruzza (2013), a família nuclear burguesa reproduz as condições de opressão feminina dentro da estrutura capitalista. Com esse cenário em vista, Engels (2006) complementa a análise, com o argumento de que a opressão está ligada à formação da propriedade privada e às estruturas patriarciais que emergiram com o desenvolvimento do capitalismo.

Dessa forma, é necessário destacar que a opressão feminina está intrinsecamente ligada ao sistema capitalista. Assim, a luta pela emancipação das mulheres deve ser vista como parte integrante da luta contra o capitalismo, conforme enfatizado por Davis (2016). Nesse sentido, Davis (2016) propõe uma análise interseccional que considera as múltiplas formas de opressão que as mulheres enfrentam, ligando as lutas contra o racismo, o sexism e a exploração econômica.

Sob esse viés, a estrutura do patriarcado e do capitalismo, especialmente em contextos de dependência econômica, articula-se com mecanismos de exploração racial e de gênero, impactando políticas e relações internas e internacionais. A interseccionalidade emerge como uma ferramenta analítica essencial para captar as múltiplas formas de dominação que atravessam o espaço global. Sob esse cenário, ao articular gênero, classe e economia, essa abordagem revela que a opressão das mulheres não é um fenômeno periférico ou isolado, mas sim uma engrenagem funcional ao capitalismo global, reproduzida por meio da divisão sexual do trabalho, da precarização laboral e da invisibilização do trabalho reprodutivo.

Ademais, o pensamento de Kollontai (2000) enfatiza a importância da consciência de classe entre as mulheres trabalhadoras. Essa análise revela que a luta de classes é um ele-

mento central para entender as tensões e conflitos nas relações internacionais, destacando como a opressão de gênero está entrelaçada com as desigualdades econômicas. Dessa maneira, estabelece-se uma conexão importante com a abordagem de Cox (1981), em que a perspectiva marxista, portanto, não atua apenas como uma crítica das estruturas de poder que governam as relações internacionais, mas também aborda vivências de comunidades desfavorecidas.

Assim, a perspectiva feminista marxista representa não apenas uma crítica ao sistema capitalista global, mas uma lente teórica capaz de enriquecer e tensionar categorias centrais das RI. Sem a utilização da perspectiva feminista marxista, importantes fenômenos globais — como a divisão sexual do trabalho nas cadeias produtivas centro-periferia, a precarização do trabalho feminino em contextos periféricos, ou a naturalização da violência de gênero em conflitos armados — tendem a ser negligenciados ou tratados de forma superficial. Dessa forma, foi possível notar ao longo deste artigo que o feminismo marxista não apenas amplia a compreensão das dinâmicas de poder globais, como também contribui para reposicionar as Relações Internacionais como um campo mais sensível às desigualdades estruturais, abrindo caminhos para a formulação de políticas mais inclusivas e emancipatórias no âmbito global.

Em última instância, a igualdade de gênero requer a superação das formas de dominação sustentadas pelas relações de produção e reprodução capitalistas. Isso exige uma transformação estrutural profunda que vá além da igualdade jurídica formal, conforme Saffiotti (1978), combatendo não apenas as barreiras materiais impostas pelo capitalismo, mas também as lógicas culturais e simbólicas do patriarcado.

Conclui-se que a luta por igualdade de gênero é uma luta contra o sistema capitalista e suas desigualdades estruturais, e que a emancipação das mulheres está ligada à transformação das estruturas econômicas e de poder que perpetuam a opressão e a exploração. Além disso, é importante ressaltar que este trabalho não esgota o tema, mas sim abre um leque de possibilidades para uma epistemologia crítica e plural, uma vez que a complexidade das interações entre gênero, classe e economia nas relações internacionais sugere que novas abordagens e perspectivas podem enriquecer ainda mais a discussão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Aline Recalcatti de. **Capitalismo e patriarcado: articulações entre Relações Internacionais e Teoria Feminista Marxista na América Latina.** *Revista Geographia Opportuno Tempore*, v. 6, n. 1, p. 49–66, jan./jun. 2024.
- ARRUZZA, Cinzia et al. **Dangerous liaisons: the marriages and divorces of Marxism and Feminism.** Penelope Duggan, 2013.
- COX, R. W. **Social Forces, States and World Orders:** Beyond International Relations Theory. *Millennium*, 10(2), 126-155, 1981.
- DAVIS, Angela.. **Mulheres, raça e classe.** Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Tradução de Alysson Mascaro, Clara Araújo e Marília Moschkovich. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ENLOE, Cynthia. **Bananas, beaches and bases: Making feminist sense of international politics.** Univ of California Press, 2014.
- FURTADO, C. **Underdevelopment: to conform or to reform.** In: MEIER, G. (ed) *Pioneers of development. Second Series.* Oxford: Oxford University/World Bank, 1987.
- KOLLONTAI, Alexandra. **A nova mulher e a moral sexual.** São Paulo, 2000.
- PASSOS, Ellen e CARLETTI, Anna. **Pilares e conceitos: a construção da perspectiva interseccional de Raça, Classe e Gênero no pensamento feminista.** *Revista Geographia Opportuno Tempore*, v. 6, n. 1, p. 67–91, jan./jun. 2024.
- SAFFIOTI, Heleieth. **A nova mulher na sociedade de classes:** mito e realidade. São Paulo: Expressão Popular, 1978.
- TICKNER, J. Ann. **You just don't understand: troubled engagements between feminists and IR theorists.** *International Studies Quarterly*, v. 41, n. 4, p. 611-632, 1997.

# PLANO COLÔMBIA, NEOLIBERALISMO E NARCOTRÁFICO: uma estratégia imperialista dos Estados Unidos

*PLAN COLOMBIA, NEOLIBERALISM AND DRUG  
TRAFFICKING: an imperialist strategy of the United  
States*

*PLAN COLOMBIA, NEOLIBERALISMO Y  
NARCOTRÁFICO: una estrategia imperialista de los  
Estados Unidos*

Amanda Campos Medeiros<sup>1</sup>  
Ana Júlia Silveira Carvalho<sup>2</sup>  
Maria Clara Martins Marinelli<sup>3</sup>  
Milena Maria Ferreira<sup>4</sup>  
Vinicius Oliveira da Silva<sup>5</sup>

*Recebido em: 14 de dezembro de 2024  
Aprovado em: 08 de setembro de 2025*

- 
1. Graduanda de Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas (amandacamposmedeiros@gmail.com).
  2. Graduanda de Relações Internacionais e Comércio Exterior pela Universidade de Ribeirão Preto, campus Ribeirão Preto (anajusilcar@gmail.com).
  3. Graduanda de Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas (mahclaramarinelli@gmail.com).
  4. Graduanda de Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas (milenamaria1804@gmail.com).
  5. Graduando de Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas (viniciusoliveira6384@gmail.com).

## RESUMO

O artigo, por meio da revisão bibliográfica e da aplicação da teoria neomarxista, analisa o projeto neoliberal e a implementação do Plano Colômbia. O aumento da desigualdade devido às implementações de políticas liberais culminaram no aumento do narcotráfico durante a década de 90, e como consequência foi articulado o Plano Colômbia para sua contenção, implicitamente reforçando essas políticas. A hipótese infere que ambas as estratégias foram instrumentalizadas pelo imperialismo norte-americano, impelindo a Colômbia à estagnação econômica, recrudescendo sua posição dependente nas relações internacionais. Usando os conceitos de fetichismo, imperialismo, divisão do trabalho e Sistema Mundo, elucida-se como estruturas de poder capitalista são reforçadas por estratégias das grandes potências.

Palavras-chave: Plano Colômbia. Imperialismo. Neoliberal. Divisão Internacional do Trabalho. Fetichismo da mercadoria. Sistema Mundo.

## ABSTRACT

The article, through a bibliographic review and the application of neo-Marxist theory, analyzes the neoliberal project and the implementation of Plan Colombia. The increase in inequality due to the implementation of liberal policies culminated in the rise of drug trafficking during the 1990s, and as a consequence, Plan Colombia was articulated for its containment, implicitly reinforcing these policies. The hypothesis infers that both strategies were

instrumentalized by American imperialism, driving Colombia to economic stagnation, exacerbating its dependent position in international relations. Using the concepts of fetishism, imperialism, division of labor, and World-System, it elucidates how capitalist power structures are reinforced by strategies of the great powers.

Keywords: Plan Colombia. Imperialism. Neoliberal. International Division of Labor. Commodity Fetishism. World-System.

## RESUMEN

El artículo, a través de la revisión bibliográfica y la aplicación de la teoría neomarxista, analiza el proyecto neoliberal y la implementación del Plan Colombia. El aumento de la desigualdad debido a la implementación de políticas liberales culminó en el aumento del narcotráfico durante la década de los 90, y como consecuencia se articuló el Plan Colombia para su contención, reforzando implícitamente estas políticas. La hipótesis infiere que ambas estrategias fueron instrumentalizadas por el imperialismo estadounidense, impulsando a Colombia a la estagnación económica, recrudeciendo su posición dependiente en las relaciones internacionales. Usando los conceptos de fetichismo, imperialismo, división del trabajo y Sistema Mundo, se elucida cómo las estructuras de poder capitalista son reforzadas por estrategias de las grandes potencias.

Palabras clave: Plan Colombia. Imperialismo. Neoliberal. División Internacional del Trabajo. Fetichismo de la mercancía. Sistema Mundo.

# 1 INTRODUÇÃO

No final da década de 1980, a América Latina passava por um período de crise avassaladora com a insolvência da dívida externa, assistindo a decadência do investimento estrangeiro. Tal crise passou a preocupar a administração norte-americana, uma vez que diminuía a capacidade latino-americana de importação, dada sua estagnação econômica e inflação, cada vez mais evidenciando a possibilidade de inadimplência desses países. Assim, em 1989, o *Institute for International Economics*, com sede em Washington, promove uma conferência com países da América Latina a fim de criar

um receituário com medidas para a superação dessa crise. Foi instituído, então, o Consenso de Washington, documento formulado por propostas de reformas econômicas, que visavam a estabilização monetária por meio da rigidez orçamentária e o restabelecimento das leis neoliberais por parte de países latino-americanos (Bandeira, 2002).

A adoção dessas medidas não apenas reforçou a posição da Colômbia como periferia dentro da divisão internacional do trabalho, como também acentuou as desigualdades internas, sociais e econômicas, ao beneficiar o capital e empresas estrangeiras no mercado nacional. A estagnação do projeto desenvolvimentista colombiano gerou a deterioração do seu mercado de trabalho, aumentando o desemprego através da privatização de estatais, conduzindo o país à posição de primário exportador dentro do processo produtivo do sistema internacional capitalista. A deterioração do bem-estar social mediante a diminuição da interferência estatal involuntariamente impulsionou o narcotráfico no país (Padilla; Reyes, 2021).

O Plano Colômbia, um dos maiores esforços de cooperação militar e financeira entre os Estados Unidos e um país da América Latina, foi inicialmente apresentado como uma solução abrangente para os problemas de segurança e desenvolvimento da Colômbia. No entanto, a intervenção dos Estados Unidos através deste plano foi mais do que uma ajuda – representou uma estratégia deliberada para reforçar a sua influência na região, utilizando o combate ao narcotráfico como justificativa. A influência da potência norte-americana na América Latina tem sido historicamente marcada por intervenções diretas e indiretas, que visam moldar os processos políticos, econômicos e sociais da região (Padilla; Reyes, 2021).

No caso referido, essa influência se manifestou através do financiamento e da imposição de uma agenda que, sob o pretexto de combater o narcotráfico, acabou por fortalecer a presença militar e política dos Estados Unidos. Tal intervenção não só agravou os conflitos internos, mas também consolidou a dependência colombiana em relação aos recursos norte-americanos, firmando uma lógica imperialista (Crandall, 2008). Além disso, a intensidade do Plano Colômbia foi condicionado ao alinhamento com os interesses dos Estados Unidos – a administração colombiana devia manter as medidas neoliberais e permitir o estabelecimento de bases militares norte-americanas em seu território, o que evidencia a narrativa de dinâmicas de poder implícitas, onde o financiamento de planos po-

líticos e militares funciona como uma estratégia de fortalecimento da hegemonia e manutenção da relação de dependência centro-periferia, explicitada por Crandall (2008):

Quando Washington acreditava que o governo colombiano estava cooperando com a frente das drogas, as relações entre os dois países se fortaleciam e o governo colombiano recebia apoio; quando Washington acreditava que o governo colombiano não estava agindo de maneira apropriada, as relações rapidamente esfriavam. (Crandall, 2008, p. 2, tradução nossa)

Este trabalho propõe-se a investigar a implementação da Cartilha do Consenso de Washington e do Plano Colômbia, que representam um projeto neoliberal articulado pelos Estados Unidos, a partir da lente da teoria neomarxista que permitirá uma compreensão mais profunda das dinâmicas de poder e do imperialismo na América Latina. Também será exposto e analisado as consequências dessas intervenções na soberania e no desenvolvimento dos Estado colombiano. A hipótese do artigo infere que o Consenso de Washington, que impôs a abertura econômica colombiana, e o Plano Colômbia foram instrumentalizados pelo imperialismo norte-americano. O argumento ganha veracidade quando observa-se os efeitos na economia colombiana e a forma como a estrutura de poder internacional foi recrudescida através do aprofundamento da dependência em relação aos EUA.

## 2 (NEO)MARXISMO: fetichismo, divisão do trabalho e imperialismo

O marxismo teve sua origem com os escritos de Karl Marx, que buscava uma interpretação crítica do capitalismo, descrevendo-o como uma forma historicamente particular de organização social. Esta abordagem estuda este sistema caracterizado pela propriedade privada dos meios de produção e pelo trabalho assalariado, através de uma perspectiva histórica materialista dialética. Ou seja, busca analisar a sociedade através das mudanças em seus modos de produção, que são capazes de moldar o caráter das instituições políticas e jurídicas, e a própria natureza das sociedades (Marx, 2013; Guimarães, 2021).

O autor introduz o conceito de “fetichismo da mercadoria”, um conceito rico que permite compreender as mudanças das relações sociais advindas do capitalismo, implicando em um processo

de “coisificação” da força de trabalho, concomitantemente, translocando o mercado para a posição de agente social. Este fenômeno, apontado pelo autor, ao mesmo tempo que aliena os trabalhadores sobre o valor de seu trabalho, devido ao salário que é pago independente do que é produzido, condiciona nas mãos dos donos dos modos de produção o poder de especificar as mercadorias, dando margem para a acumulação de capital. Uma parte fundamental para este processo de acumulação é a geração de excedentes, a qual será buscada através de uma crescente especificação do trabalho, ou seja, uma divisão social do trabalho (Marx, 2013).

Na sociedade capitalista, os trabalhadores se especificam cada vez mais nas suas funções, sendo enquadrados em uma parte de um grande processo produtivo, visando o aumento da eficiência, e culminando em um maior excedente. Esse processo é apontado pelo autor como a divisão social do trabalho, executando a função de fragmentação do processo produtivo para que seja cumprido o principal objetivo deste sistema: a acumulação de capital. A divisão do trabalho é uma variável que garante a existência de duas classes: dominados e dominantes. Ou seja, a compreensão do quadro posicional no processo produtivo fragmentado revela as relações de poder, onde aqueles com menos capital são submissos aqueles que possuem mais. Esse conceito é fundamental na geração de excedente para que se perpetue uma lógica acumulativa, onde a busca por lucros é incessante (Marx, 2013).

A dinâmica expansionista, enraizada na acumulação competitiva, transpassou as fronteiras domésticas e ultrapassou o espaço geográfico determinado pela autoridade política do Estado, o que levou à globalização do capitalismo, para compreensão desse novo contexto do século XX, ampliou a teoria marxista, inicialmente elaborada para entender a sociedade, para compreensão das implicações nas relações internacionais advindas do capitalismo. O autor introduz no marxismo o conceito de “imperialismo”, enquadrado como a fase superior do modo de produção capitalista decorrente da insustentabilidade deste sistema – acumulação de capital e busca por lucros infinitos vs. recursos para produção finitos. O aspecto competitivo deste modo de organização, assim como a busca incessante por lucros, levam inevitavelmente à expansão imperialista dos Estados centrais. A superprodução e o esgotamento das matérias-primas é inevitável dentro deste tipo de modo de produção (Barbosa; Oliveira; Lenin, 1979; Quintaneiro, 1988).

A economia capitalista internacional promove o desenvolvimento, mas de forma desigual e é intrinsecamente instável. A intensificação da competição econômica e política entre as potências capitalistas, ascendentes e declinantes, gera conflitos econômicos. Na contemporaneidade, fortemente marcado pela globalização do mercado financeiro, esse imperialismo passa a ser utilizado como uma ferramenta das grandes potências, através da instrumentalização do poder econômico, para gerar efeitos políticos em países menos desenvolvidos. Essa estrutura de dominação contribui para a internacionalização da luta de classes, devido à acentuação da desigualdade entre países pela divisão internacional do trabalho, consolidando uma linha divisória entre ricos e pobres no sistema internacional do fim do século XX (Gilpin, 2002).

Neste cenário, a Teoria da Dependência e a Teoria do Sistema Mundo buscam entender as relações de interdependência, entre centro e periferia, e a posição dos países do Terceiro Mundo no processo produtivo internacional. Essa abordagem contribui para o entendimento dos elementos estruturais do sistema capitalista, que são frequentemente fortalecidos e resgatados através de estratégias imperialistas das grandes potências, para perpetuação da pobreza e da condição de dependência da periferia (Marini, 2000).

## *2.1 A Teoria da Dependência e a Teoria do Sistema Mundo*

A teoria da dependência da década de 1960 surgiu no contexto latino-americano, devido a participação do capital estrangeiro nas economias periféricas, e, como o marxismo, reconhece a força dos atores internacionais e a expressão das grandes potências – como a hegemonia e o imperialismo (Machado, 1999). A partir dos anos 1990, passou a ser considerada uma teoria das Relações Internacionais, com foco nos movimentos de países em desenvolvimento em um sistema desigual, com cadências às potências avançadas econômica e militarmente (Hage, 2013). Um dos seus principais objetivos é questionar o motivo pelo qual alguns países não conseguiram se desenvolver economicamente da mesma forma que outros. Essa abordagem oferece uma explicação das razões sociais, econômicas e históricas que acarretam na manutenção da pobreza das periferias internacionais, através da análise das desigualdades entre as potências capitalistas e o Terceiro Mundo – a dicotomia centro-

-periferia, historicamente desenvolvida no sistema internacional, entendendo a pobreza como uma consequência política de um mecanismo de apropriação do excedente periférico, onde empresas transnacionais e o sistema financeiro especulativo operam na exploração (Hage, 2013; Machado, 1999).

Wallerstein parte da divisão internacional do trabalho para enunciar que a estrutura internacional divide o mundo em três partes hierárquicas: centro, periferia e semi-periferia (Sarfati, 2005). Nessa divisão, formada a partir do capitalismo ocidental, os países ocupam uma função na ordem produtiva, sendo os centrais responsáveis pela produção de alto valor agregado, os periféricos fabricantes de bens de baixo valor (commodities e matérias-primas), e os países da semiperiferia ocupam um papel intermediário, comportando-se ora como centro para a periferia, ora como periferia para o centro. Tal padrão de troca desigual cria uma relação de dependência entre os países periféricos com o centro, acentuando a diferença econômica, tornando os primeiros dependentes economicamente do segundo (Martins, 2015).

O conceito de sistema-mundo é definido como um sistema social (com limites, estruturas, grupos associados, regras e coerência) e abrange uma divisão funcional e geográfica do trabalho, dada em função da organização social da força produtiva, legitimando uma estrutura de exploração entre desenvolvidos e subdesenvolvidos (Martins, 2015). Marini (2000) entende que a economia latino-americana é marcada por uma superexploração da força de trabalho e pela dependência econômica dos países centrais. Essa inserção na economia global implica em uma estagnação do desenvolvimento nacional devido a fatores estruturais que consolidam a dependência da periferia, condicionando-as à condição de exportadoras de commodities para alimentação do processo industrial-productivo capitalista do centro (Lepinski; Barcat; Amorim, 2022). A dependência é definida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, ou seja, mesmo que ambos sejam soberanos, a periferia é refém dos interesses do centro, devido a limitações estruturalmente estabelecidas que impedem a “livre expansão da economia” para estes países, dentro da lógica vigente de liberdade de mercado (Duarte; Graciolli, 2007).

A consequência dessa integração subordinada é uma relação desigual de controle hegemônico dos mercados pelos países centrais, concomitante à perda de autonomia dos próprios recursos pela periferia, culminando na transferência do excedente produtivo da periferia para o centro – o desenvolvimento do centro capitalista é sustentado pela exploração dos países subdesenvolvidos (Duarte; Graciolli, 2007). Com os países periféricos dependentes dos investimentos dos centros hegemônicos para seu desenvolvimento, o processo produtivo dos primeiros é condicionado para atender a demanda dos segundos, implicando em um processo de industrialização voltada para a exportação de produtos agrícolas e matérias-primas, gerando o monopólio de mercadorias de alto valor agregado para elites capitalistas centrais (Amaral, 2006; Duarte; Graciolli, 2007). Esse sistema fica ainda mais evidente através da inserção da América Latina com uma oferta mundial de alimentos, que induziu a redução dos preços de produtos primários no mercado mundial, resultando em um intercâmbio desigual de mercadorias entre industrializados e não industrializados (Marini, 2000; Duarte; Graciolli, 2007).

Entender o Sistema Internacional pelo escopo dessa abordagem, nos condiciona a indagar como o capitalismo promove o desenvolvimento desproporcional, historicamente construindo um “Sistema Mundo” hierárquico, marcado pela divisão internacional do trabalho. Esse mecanismo torna a pobreza e a riqueza resultados políticos de uma estrutura de cooptação do excedente produtivo através de comportamentos imperialistas das elites internacionais. Essa estrutura alinha o desenvolvimento de regiões como a América Latina aos interesses de potências como os Estados Unidos, possibilitando a superexploração e a dominação indireta através do poder econômico dos países capitalistas centrais (Duarte, 2021; Marini. 2000; Sarfati, 2005).

### **3 CONSENSO DE WASHINGTON: institucionalização do neoliberalismo na Colômbia**

Com o fim da Guerra Fria e a queda do império da URSS, a política externa dos EUA manteve seu foco em duas agendas: promoção de reformas neoliberais e o combate ao narco-

tráfico. Entretanto, as políticas que decorrem desses objetivos também transpassam uma hierarquia de prioridades para a distribuição de recursos e atenção. A conjuntura internacional era fortemente marcada pelos desafios da proliferação nuclear, pela busca de uma maior influência em regiões petrolíferas, conflito árabe-israelense, desestruturação do império soviético, e o terrorismo e criminalidade transacional. Dentro deste contexto, abria-se um debate sobre o papel dos EUA como uma liderança, e se a superpotência estaria disposta a arcar com os custos dos mecanismos de normatização da ordem regional (Herz, 2002).

Junto a isso, somava-se o período de crise que abalou a América Latina no final dos anos 1980, com estagnação econômica e altas taxas de inflação. Essa crise começou a afetar os interesses norte-americanos ao reduzir a capacidade de importação dos países latinos-americanos, assim como seu compromisso com a dívida externa. Para tanto, em 1989, o *Institute for International Economics*<sup>6</sup> promoveu uma conferência para formular um diagnóstico e sugerir medidas de ajustamento para sua superação. O resultado foi o “Consenso de Washington”, uma cartilha com propostas que visavam a estabilização monetária e econômica através do ajuste fiscal e da adoção de políticas ortodoxas, em que o mercado desempenhasse o papel fundamental em detrimento da intervenção estatal na economia (Bandeira, 2002; Bresser-Pereira, 1991).

A adoção das medidas, que incluíam privatização das empresas estatais, a desregulamentação da economia e a liberalização unilateral do comércio exterior, pelo países latino-americanos, era uma condição para que pudesse ser renegociada a dívida externa e receber qualquer recurso das instituições financeiras internacionais, sendo obrigados a sujeitar suas políticas econômicas e decisões de investimentos à fiscalização internacional. Concomitantemente, a liberalização do comércio exterior, promovida unilateralmente pelos países latino-americanos, e a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), possibilitaram aos EUA aumentar suas exportações

---

6. O Institute for International Economics fora criado em 1981, com recursos do German Marshall Funds e mantido com doações da Ford Foundation, William and Flora Hewlett Foundation e Alfred P. Sloan Foundation.

de mercadorias para os países da América Latina, sem a necessidade de negociar com seus governos e fazer outras concessões, tendo liberdade para a movimentação de bens e fatores de produção (Bandeira, 2002; Bresser-Pereira, 1991).

A adesão das medidas do Consenso de Washington pela Colômbia, internamente, significou a implementação de reformas neoliberais, desde a administração de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), buscando a internacionalização da economia colombiana a partir da abertura comercial. A concorrência estrangeira, principalmente com empresas norte-americanas, junto da desestatização da economia na tentativa de conter a crise econômica no país, foram elementos propulsores do desemprego (Solarte, 2009). Ao promover o desmantelamento do Estado de bem-estar social e a desregulamentação tarifária, o governo privilegia o interesse privado em detrimento da indústria nacional (Martínez-Álvarez, 2015).

O deterioro do mercado de trabalho é observado desde o início da abertura, onde a globalização condiciona países menos desenvolvidos a não se especializarem em produtos finais, mas em componentes do processo produtivo das mercadorias no comércio internacional, implicando em uma substituição maciça do emprego por matérias-primas e bens de capital (Solarte, 2009). A imposição do modelo neoliberal na Colômbia desde de seu início demonstrou efeitos nefastos para os trabalhadores e, durante a administração de César Gaviria Trujillo (1990-1994), essas reformas foram ainda mais aprofundadas e institucionalizadas, enterrando definitivamente o modelo de industrialização por substituição de importações (Martínez-Álvarez, 2015).

Os enfoques teóricos, derivados da Cartilha do Consenso de Washington, promovem as políticas econômicas acima das sociais, o que na prática, implica em um aumento da desigualdade social em prol de um ajuste econômico. O processo de reestruturação do Estado por meio de políticas de privatização, liberalização e desregulamentação, aumentaram exponencialmente o desemprego e a debilidade dos serviços públicos e instituições nacionais, simultaneamente evidenciando a tendência à criação de microempresas, ao trabalho autônomo e ao narcotráfico (Martínez-Álvarez, 2015). O aumento da criminalidade decorre da debilidade das instituições nacionais

e a quase inexistência de infraestruturas e serviços públicos, que restringem a ação política estatal, implicando a incapacidade de impor o primado da Lei, culminando na vulnerabilidade do Estado ao narcotráfico (Ângelo<sup>7</sup>; Flores<sup>8</sup>, 2007).

As reformas representaram a institucionalização dos processos de abertura, elas foram resultando na privatização, terceirização e precariedade que afetaram diretamente os trabalhadores colombianos (Maldonado, 2013). A racionalização dos gastos públicos levou à redução dos funcionários em aproximadamente 115.000 empregados demitidos de empresas estatais (Parrado, 2003). Com o objetivo de aumentar a eficiência da administração pública e minimizar o papel do Estado, foram implementadas diferentes reformas associadas à Constituição Política de 1991 da Colômbia, que legaliza a abertura comercial e facilita a imposição das medidas neoliberais no país. Uma das primeiras reformas foi a série de privatizações – transferência da gestão de instituições estatais para o setor privado – vistas como um meio necessário para sanear as finanças públicas (Maldonado, 2013). A consequência foi que, com a capacidade limitada da economia de absorver os trabalhadores, abriu espaço para a terceirização: diminuição de empregados no setor secundário e sua transição para o setor de serviços (Parrado, 2003).

O Programa de Ajuste Estrutural objetivava modificar a estrutura da economia colombiana. Iniciou-se com a abertura comercial para os fluxos internacionais de bens e capital, e foi substituído pela abertura estrutural através da aplicação de políticas econômicas. As barreiras do comércio internacional caíram e as tarifas de importação foram reduzidas, alterando a situação comercial do país e dos consumidores, evidenciadando a falta de proteção ao comércio nacional. O Estado passa a regular e seguir as regras impostas pelo mercado, enquanto deixa de prover bens e serviços, de forma que, os financiamentos e os serviços públicos passam a ser compartilhados com o setor privado (Maldonado, 2013).

7. Victor Ângelo é um alto quadro da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo desempenhado variadíssimas funções em África, Ásia e Nova Iorque; é atualmente o representante executivo do secretário-geral para a Serra Leoa.

8. Rui Flores é assessor político da ONU, na Serra Leoa, tendo experiência profissional na Guiné-Bissau e em Timor-Leste.

Na tentativa de atender a todas as esferas, foi proposta uma reforma para gerar bem-estar e desenvolvimento, culminando em um novo sistema de saúde e de previdência social, baseado em subsídios sob demanda. Contudo, revelou-se insuficiente para suprir a crise social que se intensificava. No aspecto das instituições educacionais, foi estabelecido um ensino gratuito, regulado, administrado e financiado pelo Estado, mas sujeito à competência de faculdades e universidades privadas. O resultado foi que, a criação de ensinos privados, levaram a deterioração da educação pública por meio de planos de ajuste fiscal – esse sistema visa educar os trabalhadores para que sejam úteis a ele. A Reforma Agrária neste contexto, foi um pilar fundamental para o verdadeiro crescimento da Colômbia, já que alcançaria uma demanda social devido ao caráter latifundiário do país – onde grandes quantidades de terra pertencem a apenas algumas famílias. Entretanto, essa elite nacional colombiana, detentora de influência política, torna-se um impedimento à sua implementação, barrando a redistribuição e garantindo que a estrutura de desigualdade social interna se mantenha (Maldonado, 2013).

O projeto neoliberal da década de 1990 representou a deterioração do bem estar-social de uma grande parcela da população, promovendo uma ampliação da desigualdade econômica e diminuição do papel estatal na sociedade nos países subdesenvolvidos. Na Colômbia, se observa concomitantemente ao processo, um aumento dos cultivos de coca, chegando ao seu ápice durante a década. Isso levou os governos colombiano e estadunidense a articularem uma estratégia antidrogas, o Plano Colômbia. Esse projeto tinha dois objetivos: reduzir em 50% a produção de drogas ilegais e restaurar a soberania doméstica do governo perante os grupos armados. O financiamento do Plano Colômbia foi aplicado principalmente no fortalecimento das Forças Armadas para o combate aos grupos insurgentes, tendo o capital externo como principal financiador de políticas para controle da crise interna (Departamento Nacional de Planeación, 2006a; Martínez-Álvarez, 2015; Padilla; Reyes, 2021).

## 4 PLANO COLÔMBIA: “Desenvolvimento, paz e prosperidade” e alinhamento

As iniciativas da administração de Bush (1989-1993), assim como as duas de Bill Clinton (1993-2001) que o sucede, buscaram estreitar os laços econômicos entre os EUA e América Latina, havendo um translado de uma política coerciva e ideológica para uma perspectiva que enfatiza a cooperação, maiores investimentos e comércio. A região andina passa a ser significativa aos EUA para a alocação de recursos de planejamento estratégico, sendo rica em recursos minerais como petróleo, gás natural, ouro e prata, fundamentais para a economia global (Herz, 2002). O narcotráfico na região não foi exclusividade da década de 1990, sinalizando o aumento das atividades ilícitas desde de 1970, onde cerca de 14 a 19 toneladas de maconha e heroína que entravam em território estadunidense eram provenientes da região. Em 1980, esse número já representa 50 toneladas, com cerca de 22 milhões de consumidores nos EUA (Padilla; Reyes, 2021).

O tráfico de drogas colombiano, inicialmente, se apresenta como uma atividade criminosa típica dos chamados “cartéis”, e uma vez que estes foram desmantelados, passou a ser uma atividade de grupos fora da lei. À partir da década de 1980, se tem a incursão das chamadas guerrilhas<sup>9</sup> no narcotráfico, quando as FARC-EP<sup>10</sup> passam a controlar os cultivos ilícitos, os centros de processamento clandestinos, assim como taxar narcotraficantes para financiamento de sua luta armada. Essa organização também facilitava o trânsito de drogas para os EUA, gerando um aumento considerável do fluxo de cocaína entre os dois países. A crescente disputa pelo controle do narcotráfico internacional contribuiu

9. A guerrilha é um tipo de guerra caracterizada pelo uso de táticas de combate não convencionais. Em vez de confrontos diretos e grandes batalhas, os guerrilheiros utilizam emboscadas, sabotagens e ataques surpresa para desgastar o inimigo.

10. “Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo”: ideologicamente instituída a partir dos anos de 1940, como uma guerrilha marxista-leninista, fruto de um período conhecido como “La violência” que eclodiu devido a influência norte-americana no combate entre liberais e conservadores pela administração do País. Caracterizou-se inicialmente como uma organização, instruída pelo Partido Comunista Colombiano (PCC), dos camponeses e trabalhadores para resistir a violência desenfreada no país, e mesmo após o fim da crise e a monopolização do poder pelos dois partidos as guerrilhas não se desmobilizaram militarmente culminando na criação de zonas de “colonização armada” ou regiões de autodefesa, sinalizando a contraposição entre o governo nacional e as FARC-EP. Para saber mais acesse: <https://ojs.ifch.unicamp.br/index.php/rhs/article/view/283>.

para a intensificação dos conflitos armados na Colômbia, entre guerrilhas e cartéis, recrudescendo a instabilidade doméstica e a impotência do governo colombiano em manter seu controle sobre o território, que passavam a estar sob comando de grupos armados ilegais (Padilla; Reyes, 2021).

Devido a cerca de 80% da cocaína que chega aos Estados Unidos derivar do país e fragilidade do Estado colombiano, a administração de Bill Clinton visou o apoio militar e econômico para a erradicação da produção/vendas de drogas e combate aos grupos insurgentes (Herz, 2002). Com esta conjuntura nacional da Colômbia e a política externa dos Estados Unidos entendendo a criminalidade transnacional como um problema de segurança, foi apresentado, em 1999, o Plano Colômbia: uma série de investimentos majoritariamente norte-americanos. O plano assinado por ambos os governos considerava, na teoria, políticas voltadas para o desenvolvimento econômico e social colombiano, buscando formas de desenvolvimento interno do país para sua inserção no Sistema Internacional, através do resgate de um Estado de bem-estar social que fora comprometido pela liberalização econômica (Santos, 2011).

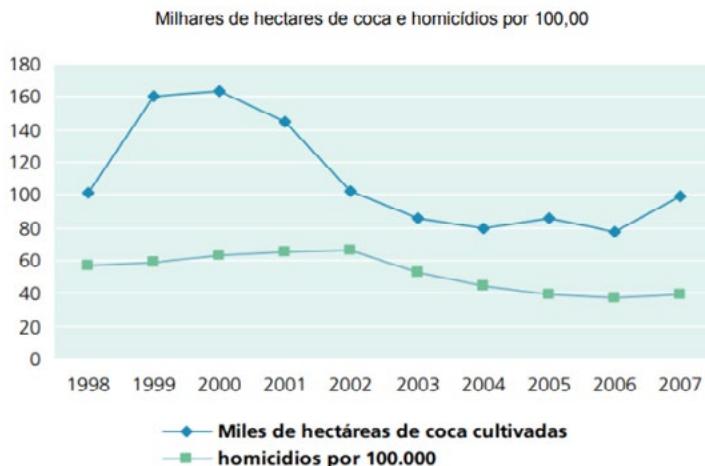
O Plano Colômbia era entendido pelo Estado alvo como um plano para a paz, a prosperidade e fortalecimento, tendo como intenção para além da contenção dos grupos insurgentes e do narcotráfico, a retomada da estabilidade econômica do país e sua reinserção no mercado internacional para o desenvolvimento. O fortalecimento da economia, do sistema de saúde, do pleno acesso à educação e a consciência social das decisões do Estado, e a manutenção do estado de direito eram postas como seus objetivos. Além disso, mesmo com o consentimento do governo vigente, a aplicação dessa estratégia foi debatida apenas na esfera intergovernamental, ignorando a relevância da sociedade civil colombiana, que seria afetada por seus desdobramentos. (Rippel, 2006; Santos, 2006; Departamento Nacional de Planeación, 2006a). Em 2000, o Congresso dos Estados Unidos aprovou um investimento inicial de US\$1,32 bilhões e, assim, o Plano Colômbia foi implementado. A estimativa de gastos era de US\$7,5 bilhões em 2002, dos quais US\$4 bilhões seriam arrecadados por meio de empréstimos internacionais, com expectativa de privatização de empresas estatais e recuperação econômica para atrair capital (Lucero, 2011).

Os gastos foram divididos em três objetivos: a luta contra o narcotráfico, a reascensão econômica e social e o fortalecimento

das instituições do país. Tais princípios já tinham sido antecipados por Andrés Pastrana, que priorizava a construção da paz por meio de negociação com os grupos guerrilheiros, e pretendia substituir a produção de cocaína e papoula por atividades econômicas alternativas para melhorar as condições de vida das populações. No governo de Álvaro Uribe (2002-2010), uma abordagem mais incisiva na contenção do narcotráfico foi adotada, através da mobilização militar e policial, evidenciando o explícito combate (Departamento Nacional de Planeación, 2006b; Rippel, 2006). Mesmo o projeto sendo apresentado como uma proposta da paz, prosperidade e de fortalecimento do Estado, articulado na bilateralidade entre os dois países, em substância representou uma manifestação da política externa dos Estados Unidos, na forma de assistência internacional, e não uma alternativa para resolver a crise do país (Maldonado, 2013).

Na prática, foca no combate do abastecimento do narcotráfico nos cultivos ilícitos, ignorando as responsabilidades a nível interno das classes políticas e econômicas no desenvolvimento e a natureza internacional deste problema (combater a demanda interna pela cocaína nos EUA, e não apenas a oferta na Colômbia). O interventionismo norte-americano tem em foco o combate aos produtores primários para eliminação dos campos de coca, e menos ao combate dos traficantes que são responsáveis pelas estruturas do financiamento internacional do narcotráfico (Maldonado, 2013). O investimento norte-americano era condicionado à manutenção das medidas neoliberais adotadas durante a década de 1990, gerando impactos econômicos e sociais profundos. Isso se observa com a oscilação do envio de capital mediante oscilações na subordinação do governo aos interesses dos EUA (Crandall, 2008). No governo de Álvaro Uribe, houve um direcionamento para o Plano Colômbia, tendo foco na problemática do tráfico de drogas, e não mais para as políticas de contenção e erradicação das raízes do problema (Godoi, 2003; Departamento Nacional de Planeación, 2006b). Assim sendo, o relatório do United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) de 2008, evidencia a partir do Gráfico 1, a redução da violência junto à diminuição do cultivo de coca no país, resultados provenientes das políticas apresentadas pelo governo associadas ao Plano Colômbia, desde sua implementação em 2000.

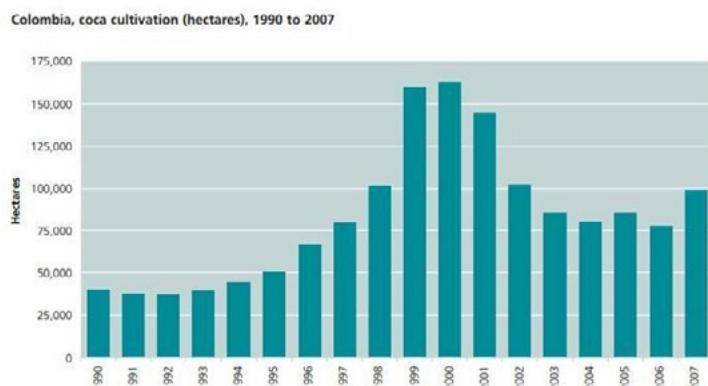
Gráfico 1 – Milhares de hectares de coca e homicídios por 100.000



Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime, 2008

O Plano Colômbia gerou uma mudança na segurança interna, relacionada à diminuição dos níveis de violência vinculados ao narcotráfico dentro do país. Em contrapartida, a partir de 2007, houve um aumento nos cultivos de coca evidenciando um retrocesso nas políticas adotadas. A estratégia falhou em solucionar as causas estruturais da cultura do narcotráfico, como suas raízes históricas, a desigualdade, a falta de oportunidades, e a pobreza do país, contribuindo para que o problema retornasse, mesmo que gradualmente, como se observa no gráfico 2. A militarização do conflito contribuiu para o alargamento do tráfico de drogas e da violência na Colômbia, uma vez que levou ao crescimento da indústria bélica e do “mercado de violências” (Caixeta, 2018).

Gráfico 2 – Colômbia, cultivo de coca (hectares), 1990 a 2007



Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime, 2008

No setor econômico, em 1998, a Colômbia encontrava-se na pior recessão de sua história, que reduziu seu PIB, na ordem de US\$116.699, para US\$97.577 no ano de 2001, bem como a taxa de crescimento anual do PIB, que passou de 0,6% em 1998, para -4,2% em 1999 (CEPAL, 2024; World Bank Group, 2024). Ao mesmo passo, a taxa de inflação, medida pelo deflator do PIB, alcança seu ápice nos anos 1990, com 52,3%, e se mantém alta durante toda a década, até 2000, que atinge 33,7% e começa a apresentar um índice de queda (World Bank Group, 2024). A mudança na visão dos resultados do Plano Colômbia é nítida desde 2007, com a vitória dos democratas para o Congresso dos EUA, alterando os rumos das relações comerciais com a América Latina. Ao adotarem uma política protecionista devido a crise interna da bolha imobiliária de 2007, houve uma redução dos investimentos na Colômbia, o que dificultou a permanência dos resultados propostos (Santos, 2010, Departamento Nacional de Planeación, 2006b).

## 5 ANÁLISE DO IMPERIALISMO NORTE-AMERICANO NA COLÔMBIA

A condição de subdesenvolvimento da Colômbia é um elemento fundamental para a manutenção da estrutura do Sistema Mundo. A hierarquização dos Estados dentro de uma divisão internacional do trabalho é necessária para cooptação de excedentes da periferia pelo centro capitalista. A instrumentalização do Consen-

so de Washington pelos EUA, retoricamente visando sanar a crise econômica do país latino-americano, coercivamente impõe uma abertura econômica e desestatização que ignoram os fatores sociais e estruturais da sociedade. Como consequência inevitável, o interesse privado e o capital externo são privilegiados em detrimento do bem-estar social e do projeto nacional desenvolvimentista. O narcotráfico, já existente antes da década de 90, ganha força devido às reformas neoliberais que geraram um “exército de trabalhadores reservas”, ou seja, desempregados que são impelidos ao trabalho informal (Duarte, 2021; Martínez-Álvarez, 2015; Ângelo; Flores, 2007; Padilla; Reyes, 2021; Martins, 2015).

Essa conjuntura permitiu a livre circulação do capital estrangeiro e garantiu a estagnação do desenvolvimento colombiano. Assim, as empresas privadas, majoritariamente norte-americanas, tiveram o controle político e econômico do mercado, enquanto a indústria nacional era condicionada à exportação de produtos primários. Este mecanismo permitiu que o excedente produzido no país fosse translocado para o centro capitalista, caracterizando uma retroalimentação em um sistema de intercâmbio desigual. Ou seja, a indústria primário-exportadora colombiana alimenta a indústria tecnológica norte-americana, como consequência, o segundo possui o monopólio das mercadorias de alto valor agregado, enquanto o primeiro é subordinado à superexploração da divisão internacional do trabalho (Hage, 2013; Machado, 1999; Solarte, 2009; Crandall, 2008; Marini, 2000)

O aumento do narcotráfico foi um efeito colateral desse imperialismo capitalista, evidenciando o aumento da crise interna no país e tornando necessário sua contenção. O Plano Colômbia, articulado entre os dois governos, mesmo que retoricamente tinha dentre suas metas o “desenvolvimento” do país, não buscou sanar as raízes estruturais da crise, mas o resguardo dos interesses das elites capitalistas na prerrogativa de combate ao narcotráfico. Após sua implementação, os financiamentos norte-americanos foram condicionados ao alinhamento da Colômbia com os interesses dos EUA, evidenciando essa relação de subordinação. A manutenção das reformas neoliberais representou uma condição implícita no Plano Colômbia, reiterando a hipótese de que, como um desdobramento de uma crise criada pela própria conduta imperial capitalista dos EUA, a resolução dos problemas estruturais que enquadram a Colômbia na lógica de dependência centro-periferia não esteve em

seu escopo (Departamento Nacional de Planeación, 2006b; Martínez-Álvarez, 2015; Lenin, 1979).

O plano é o desdobramento de uma estratégia abrangente de dominação imperialista norte-americana na região andina, para projeção de seus interesses e abafar fenômenos de resistência ao projeto neoliberal. A recuperação da economia por meio do ajuste fiscal, que implicou no aumento das receitas da nação e redução dos gastos públicos, e a reforma estrutural no sistema de transferência de recursos para descentralização da administração estatal, enfatiza a base econômica liberal preponderante da estratégia, direcionada para a unificação das políticas neoliberais e a estabilidade macroeconômica na esfera monetária e cambial, seguindo as instruções dos bancos multilaterais (Maldonado, 2013).

Em suma, tanto o Consenso de Washington quanto o Plano Colômbia foram instrumentos do imperialismo norte-americano que reiteraram a posição de periferia e subdesenvolvimento colombiano. O neoliberalismo gerou a deterioração do mercado nacional, assim como a estagnação do desenvolvimento industrial do país, permitindo que os produtos estrangeiros entrassem no mercado sem barreiras tarifárias e com vantagens competitivas, para maximização de lucros do centro através da exploração da economia periférica. O aumento do narcotráfico, assim como sua contenção, representaram um efeito colateral desse mecanismo de superexploração, com o Plano Colômbia não objetivando a resolução de problemas estruturais. Sua negligência destes aspectos ficam posteriormente evidentes com o aumento que se observa dos cultivos de coca em 2007, após o fim do plano, o que revelou que a assistência internacional norte-americana se restringiu à garantia de que os interesses da potência fossem atendidos (Lenin, 1979; United Nations Office on Drugs and Crime, 2008; Padiña; Reyes, 2021; Duarte, 2021)

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo demonstra que as reformas neoliberais, impostas pelos Estados Unidos e promovidas através da Cartilha do Consenso de Washington, contribuíram para o fortalecimento do narcotráfico, tornando-o uma atividade economicamente viável para uma parcela marginalizada da população colombiana. A im-

plementação do Plano Colômbia, seu desdobramento, negligenciou as raízes sociais, históricas e estruturais do problema, limitando-se a medidas que assegurassem o alinhamento da Colômbia aos interesses norte-americanos. Portanto, quando se observa o aumento do narcotráfico pós Plano Colômbia, revela-se que a situação de dependência e pobreza do país não obteve avanço significativo, mas sim aprofundada pela manutenção de medidas neoliberais.

Por fim, entende-se que ambas as estratégias políticas, mesmo que sob uma retórica bem intencionada, aprofundaram a posição periférica da Colômbia na divisão internacional do trabalho. Os efeitos nefastos do imperialismo norte-americano ecoam na economia colombiana até os dias atuais, e o retorno da criminalidade sinaliza que os interesses capitalistas da potência foram privilegiados e preservados, em detrimento de sanar os obstáculos estruturais para o desenvolvimento e estabilidade interna duradoura. A análise demonstra como estratégias imperialistas sustentam a posição periférica dos países subdesenvolvidos, que sob uma retórica de promoção da liberdade, democracia e bem-estar social, reproduzem estruturas de superexploração.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Marisa Silva. **A investida neoliberal na América Latina e as novas determinações da dependência.** Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2006
- ANGELO, Victor; FLORES, Rui. **A mistura explosiva da expansão demográfica, desemprego e narcotráfico na África Ocidental.** IPRI working paper, 2007.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, p. 135-146, 2002.
- BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Maria Gardênia Monteiro de;
- QUINTANEIRO, Tânia. **Um Toque de Clássicos:** Marx, Durkheim, Weber. 2.ed. rev. amp. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. 159 p.
- BOTTOMORE, Tom. Dicionário do Pensamento Marxista. Editora Zahar, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina:** Consenso de Washington ou crise fiscal?. Pesquisa e planejamento econômico, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991.
- CAIXETA, T. C.; MENDONÇA, FAP. **O narcotráfico na Colômbia e a implementação do Plano Colômbia no início dos anos 2000.** 2018. Monografia (Trabalho de Conclusão do Curso de Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. In: **Produto interno bruto (PIB) total anual a precios corrientes en dólares**. [S. l.], 2024. Disponível em: <<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>>. Acesso em: 9 nov. 2024.

CRANDALL, Russell. **Driven by Drugs:** US Policy Toward Colombia. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Balance Plan Colombia 1999 – 2005**. Presidencia de la República, 2006a. Disponível em: [https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/plan\\_colombia\\_boletin\\_180216.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/plan_colombia_boletin_180216.pdf)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010**. Presidencia de la República, 2006b. Disponível em: Microsoft Word – LEY PND 2006 – 2010 arreglada

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista. **Teoria marxista da dependência:** a contribuição teórica de Ruy Mauro Marini. Nova Economia, v. 31, n. 01, p. 131-156, 2021.

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista; GRACIOLLI, Edilson José. **A teoria da dependência:** interpretações sobre o (sub) desenvolvimento na América Latina. V Colóquio Internacional Marx e Engels, Campinas, UNICAMP, 2007.

GILPIN, Robert. **A economia política das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GODOY, Horácio. **Plan Colombia's Strategic Weaknesses**. Bogotá, 2003.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **Teoria das relações internacionais**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2021. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 out. 2024.

HAGE, José Alexandre Altahyde. A teoria da dependência: uma contribuição aos estudos de Relações Internacionais. **Revista Política Hoje**, v. 22, n. 1, p. 106-136, 2013.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, v. 16, p. 85-104, 2002.

PADILLA, Adelaida María; ROJAS REYES, Cristian. **Estrategias contra el narcotráfico en Colombia en el marco del acuerdo de paz**. Análisis político, v. 34, n. 103, p. 92-110, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.101496>>. Acesso em: 9 nov. 2024.

LENIN, V.I. **Imperialismo:** Fase superior do capitalismo. São Paulo: Global, 1979.

LEPINISKI, William; BARCAT, Iuri Michelan; AMORIM, Mário Lopes; PINTO, Geraldo Augusto. **Teoria, Dependência e uma Práxis Latino Americana:** A atualidade do pensamento de Ruy Marini à crítica da globalização capitalista. Germinal: Marxismo e Educação em Debate, [s. l.], p. 403-423, 20 abr. 2022.

LUCERO, Tiago Leonardo. FARC: uma nova perspectiva do movimento em vista do Plano Colômbia. **Cadernos de Direito**, v. 11, n. 21, p. 53-64, 2011.

- MACHADO, L. T. **A Teoria da Dependência na América Latina. Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 35, p. 199-215, Apr. 1999.
- MALDONADO, Omar Alfonso Ochoa. Plan Colombia: una lectura retrospectiva. **Panorama**, v. 7, n. 12, p. 9-22, 2013.
- MARINI, R. M. **Dialética da Dependência**: Uma Antologia da obra de Ruy Mau-ro Marini. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARTÍNEZ-ÁLVAREZ, John Jairo. Impacto de las reformas económicas neoliberales en Colombia desde 1990. **Vestigium Ire**, v. 8, n. 1, p. 78-91, 2015.
- MARTINS, José Ricardo. **Immanuel Wallerstein e o sistema-mundo**: uma teoria ainda atual?. Iberoamérica Social: revista-red de estudos sociales, v. 3, n. 5, p. 95-108, 2015.
- MARX, Karl. Introdução [à crítica da economia política]. In: **Os pensadores (Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1985, p.103-125.
- MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. **Livro I: O processo de produção do capital**. Tradução: Rubens Endere. São Paulo: Boitempo, 2013.
- PARRADO, Luis Alonso Velasco. Deuda externa, flexibilidad laboral y violencia en Colombia. **Nueva Sociedad**, v. 184, p. 150, 2003.
- RIPPEL, Marcio Pereira. O Plano Colômbia como instrumento da política norte americana para a América Latina e suas consequências. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 7, p. 83, 2006.
- SANTOS, Marcelo. **O Conflito Colombiano e o Plano Colômbia**. In: SENHORAS, E. M.; CAMARGO, J. F. (Orgs). Coleção Relações Internacionais, Boa Vista: 23 Editora, UFRR, vol. 3, 2011.
- SANTOS, Marcelo. **O Plano Colômbia e o Primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006)**. Cena Internacional, 2006.
- SANTOS, Marcelo. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista Brasileira de Política International** (Impresso), v. 53, p. 67-88, 2010.
- SARFATI, G. **Teorias das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SOLARTE, Roberto. Colômbia: simetrias violentas e alternativas que emergem da memória. **Cuadernos Bakeaz**, v. 92, 2009.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report**. Washington:
- UNODC, 2008.
- WORLD BANK GROUP, GDP. **Growth (annual %) – Colombia**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CO>>. Acesso em: 09 nov. 2024.

# Análise histórica e formal da política externa do terceiro governo Lula

*Historical and formal analysis of the foreign policy in Lula's third government*

*Análisis histórica y formal de la política exterior del tercer gobierno de Lula*

Davi Leão<sup>1</sup>  
Gabriel Avritzer<sup>2</sup>

Recebido em: 13 de abril de 2025  
Aprovado em: 14 de outubro de 2025

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a política externa do terceiro governo Lula, sob a luz da historiografia da política externa brasileira (PEB) e do modelo de Hermann, para entender as possíveis mudanças na condução da PEB do mais recente mandato de Lula em relação às suas duas gestões prévias. Além disso, o texto traz uma análise materialista das condições de alteração da conjuntura internacional, entendendo suas influências na consciência individual e coletiva dos tomadores de decisão no cenário da política externa brasileira.

Palavras-Chaves: Lula, Materialista, Política Externa Brasileira.

## ABSTRACT

This article aims to analyze foreign policy during Lula's third administration, under the light of the historiography of Brazilian foreign policy (BFP) and Hermann's model. We intend to understand the possible changes in the structure of BFP in the most recent Lula government in comparison to his latter administrations. Moreover, the article leads to a materialist analysis of the necessary conditions for an alteration in the global scenario, understanding its influence on the individual and collective conscience of the decision makers in Brazilian foreign policy.

Key-Words: Lula, Materialist, Brazilian Foreign Policy.

1. Graduando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: davileao@gmail.com

2. Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: caetanogabriel34@gmail.com

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la política exterior durante el tercer mandato de Lula, a la luz de la historiografía de la política exterior brasileña (PEB) y del modelo de Hermann. Se pretende comprender los posibles cambios en la estructura de la PEB en el gobierno más reciente de Lula en comparación con sus administraciones anteriores.

Además, el artículo propone un análisis materialista de las condiciones necesarias para una alteración en el escenario global, entendiendo su influencia en la conciencia individual y colectiva de los responsables de la toma de decisiones en la política exterior brasileña.

Palabras Clave: Lula, Materialista, Política Exterior Brasileña.

## 1 INTRODUÇÃO

A eleição brasileira de 2022 foi um marco histórico. A vitória do presidente Lula representou uma mudança drástica de liderança para o país. Contudo, esse deslocamento do espectro político brasileiro para a esquerda não foi um evento isolado; muito pelo contrário, representa o que alguns cientistas políticos e jornalistas chamariam de uma segunda “onda rosa” na América Latina (Oliveira, 2020). Líderes de extrema-direita, eleitos em países como Brasil, Colômbia e Peru, foram derrotados em eleições democráticas, falhando em perpetuar suas propostas anti-sistema e recrudescedoras de desrespeito aos Direitos Humanos, em suas mais variadas formas.

No âmbito brasileiro, percebemos que a derrota de Jair Bolsonaro nas urnas mudou a condução da política interna e externa do país. Com a posse de Lula, o chefe do MRE (Ministério das Relações Exteriores) foi alterado de Carlos França para Mauro Vieira. Essa mudança simboliza, também, uma guinada do resto do Itamaraty e, por conseguinte, da política externa brasileira.

O terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva propõe uma nova maneira de lidar com as Relações Exteriores, inédita em seus mandatos prévios. Sua dupla gestão de 2002 até 2010 foi marcada por uma posição mais conciliadora, buscando unir o Sul e Norte Global (Cepaluni; Vigevani, 2011). Houve aproximação com China e Rússia, antigos polos da Guerra Fria, notadamente com a criação dos BRICS<sup>3</sup>; contudo, Lula ainda se manteve próximo de líderes ocidentais, interagindo com Estados Unidos e a União Europeia (Christensen, 2013). A originalidade de seu terceiro man-

3. Organização que na época levava o nome de BRIC, pois a África do Sul só entraria, mudando assim a sigla, em 2011.

dato surge precisamente no maior enfrentamento de posições hegemônicas do Norte, continuidade de suas marcantes posições sociais como o combate à fome, aproximação com os países africanos e, principalmente, estreitamento de relações comerciais com os chineses.

Essa posição mais desafiadora do presidente brasileiro é vista em diversas ocasiões, porém, o que foi mais impactante e ganhou maior destaque na mídia foi seu posicionamento em relação às medidas tarifárias de Donald Trump, colocando em pauta questões como soberania e autodeterminação para desafiar o presidente estadunidense (BBC News Brasil; 2025).

O objetivo deste artigo é analisar essa mudança na política externa do terceiro mandato do presidente Lula, investigando suas profundidades e a forma na qual ela destoa da história anterior da PEB.

## 2 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa brasileira pode ser pensada e periodizada de diversas formas. Utilizaremos a periodização de Paulo Vizentini, intelectual que separa a PEB (Política Externa Brasileira) de acordo com a configuração do sistema internacional, ou seja, através da relação do Brasil com o hegêmona e o cenário econômico internacional (Vizentini, 2014).

Sob esse prisma, começaremos a história da política externa brasileira do período de 1500 até 1912<sup>4</sup>, chamado de unilateralidade inglesa. Essa época do Brasil é marcada por uma forte aliança com a Inglaterra, que se deve às relações de Portugal com o governo britânico, dois aliados históricos. Dessa forma, entende-se que toda a política externa praticada em território brasileiro antes da independência tinha como principal objetivo estreitar os laços da Coroa portuguesa com a Grã Bretanha. Mesmo após 1822, o Brasil mantém a unilateralidade, muitas vezes justificada por uma herança colonial (Cervo; Bueno, 2002)

Durante o Brasil Império, a política externa tinha dois grandes problemas: a necessidade de estabelecer fronteiras e

---

4. Antes da independência do Brasil não é possível categorizar o conjunto de políticas face ao exterior como política externa brasileira, uma vez que eram iniciativas portuguesas, resta-nos então dois possíveis nomes: política externa portuguesa ou política externa para o Brasil.

limites territoriais e a dependência econômica do país com o capitalismo industrial inglês. Retos esses que serão enfrentados somente mais tarde, na República, por um grande diplomata brasileiro, Barão do Rio Branco. Sua gestão do Ministério das Relações Exteriores marca uma mudança de fase na história da política externa brasileira (Vizentini, 2014). O Brasil acaba com sua política voltada para os ingleses e a volta para os estadunidenses, dando assim início a unilateralidade sob a hegemonia norte-americana, a chamada aliança não-escrita (Vizentini, 2014). Esse período que começa em 1902 com a gestão Rio Branco vai até 1951, quando Afonso Arinos passa a ser o Chanceler das Relações Exteriores.

O início dessa nova fase da política externa brasileira é marcado pela aproximação do Brasil aos Estados Unidos. Isso se deve à leitura do Barão de Rio Branco que via na nação estadunidense uma possibilidade de desenvolvimento nacional, além de perceber que a ordem mundial estava passando por uma mudança histórica, deslocando-se do continente europeu e atravessando o Atlântico para os EUA. Ademais, outra conquista desse período da PEB foi a demarcação dos limites do território nacional, representando assim um momento paradigmático, uma vez que concluiu a demarcação das fronteiras contestadas (Vizentini, 2014).

A gestão de Rio Branco foi significativa de tal modo que sua política foi seguida durante toda a Primeira República. Os primeiros sinais de mudança no âmbito da PEB foram vistos no início da Era Vargas. A esperança de que uma aproximação com os Estados Unidos fosse incentivá-los a investir no desenvolvimento industrial brasileiro acabou por não gerar frutos. Apesar de todos os esforços brasileiros de aproximação com Washington, os EUA não mostraram qualquer sinal de apoio ou real investimento no Brasil. Isso fez com que Getúlio Vargas começasse um processo de mudança da política externa brasileira. Com a Segunda Guerra Mundial se aproximando, o sistema mundial estava em cheque, os Estados Unidos estavam sendo diretamente enfrentados pela Alemanha nazista, e nessa oposição, Vargas viu uma brecha de desenvolvimento. O mundo rumava a uma bipolaridade ou até mesmo multipolaridade e o Itamaraty estava determinado a tomar proveito disso (Cervo; Bueno, 2002).

O Brasil começa então a sua terceira fase da política externa, chamada de multilateralidade. O início da última estratégia geopolítica que perdura até os dias de hoje, dá-se com a crise do sistema internacional. A ascensão do nazifascismo e do socialismo desafia a hegemonia capitalista, colocando outras potências no mapa e apresentando alternativas ao sistema vigente. Com a derrota da autocracia nazista, a União Soviética e o bloco socialista continuam desempenhando esse papel por mais de quarenta anos (Vizentini, 2014).

O mundo multipolar da Segunda Guerra Mundial e bipolar do pós-guerra moldaram a política externa brasileira, de forma que o Itamaraty começou a adotar métodos de multilateralidade e conciliação. O plano Política Externa Independente (PEI) de Afonso Arinos marca de forma clara essa nova fase da PEB. Promulgado durante o Governo Jânio Quadros, o PEI explicita de forma clara essa mudança com princípios que incluíam: expansão das exportações brasileiras para qualquer país; defesa do direito internacional, da autodeterminação dos povos e da não-intervenção nos assuntos internos de outras nações; uma política de paz com o desarmamento e a coexistência pacífica; apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda dependentes e a formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento de ajuda externo (Vizentini, 2014).

O plano de Política Externa Independente foi revolucionário para a história da PEB, sendo considerado um divisor de águas. Desde a gestão de Jânio até os dias atuais, o Brasil mantém sua estratégia pacifista e conciliadora. O objetivo deste artigo não é fazer uma grande historiografia sobre a política externa brasileira, mas sim utilizar sua história para uma análise das estratégias da condução da PEB no terceiro Governo Lula (Vizentini, 2014).

### 3 POLÍTICA EXTERNA DOS PRIMEIROS GOVERNOS LULA

É importante, para uma boa leitura da política externa oficial do Brasil nos momentos atuais, compreender as especificidades dos dois primeiros mandatos de Lula. Em 2002, quando foi eleito pela primeira vez, Lula já havia perdido três pleitos eleitorais. Sua abordagem política, antes de um líder sindical revol-

to e polêmico dos anos 1980, teve de ser moderada em prol de uma vitória eleitoral; notadamente, esse movimento foi explícito na Carta ao Povo Brasileiro (Partido dos Trabalhadores, 2002). Lula e o PT (Partido dos Trabalhadores) precisaram acenar aos setores mais tradicionais, como o agronegócio e o empresariado, para finalmente romper a barreira que os impedia de conseguir a Presidência da República. Isso produziu efeitos não só na campanha, mas durante a gestão dos seus dois mandatos subsequentes. A lógica do presidencialismo de coalizão, conceito batizado por Sérgio Abranches em seu livro homônimo (Abranches, 2018), foi imperativa para todos os presidentes eleitos após a redemocratização; para Lula, não foi diferente. Concessões políticas para obter avanços sociais marcaram a relação com o Legislativo em seus oito anos de governo.

Assim como na gestão interna, o governo do PT também se moderou na abordagem externa, considerando suas posições tradicionais dos anos 1980, mas essa abordagem não foi de todo conservadora. Nesse período, a consolidação dos BRICS e do Mercosul representaram uma posição defensora de uma união do Sul global, em contraposição à hegemonia dos EUA e Europa após o fim da Guerra Fria. Lula buscou se consolidar como um líder global que poderia coexistir e negociar com todos os polos de poder; seu discurso, durante os dois primeiros mandatos, era humanista, fugia de debates já viciados e colocava o combate à fome como prioridade de seu mandato (Discursos [...], 2023). Isso permitiu que ainda se mantivesse uma porta aberta com os mandatários dos países hegemônicos, ao mesmo tempo acenando para a agenda dos países em desenvolvimento.

Durante as duas primeiras gestões de Lula, há uma busca pelo paradigma do multilateralismo de reciprocidade, conceito cunhado pelos professores Amado Cervo Clodoaldo Bueno (Cervo; Bueno, 2002, p. 78). Paradigma este que entende que não há ordem aceitável gerada pela hegemonia internacional; a ordem somente poderia advir de uma organização multilateral, com inserção dos países tradicionalmente excluídos. Nesse sentido, a grande presença de Lula entre 2002 e 2010 em eventos do G8<sup>5</sup> e do G20 assinala uma busca pela inserção brasileira nos espaços de poder internacional (Christensen, 2013). Podemos citar, tam-

---

5. Hoje denominado G7 após a saída da Rússia em 2014, devido à anexação da Crimeia.

bém, seu discurso no Fórum Econômico Mundial de Davos, em 2003: “Queremos o livre comércio, mas um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade.”<sup>6</sup> Há, nessa fala, um conteúdo simbólico de superação da abertura econômica neoliberal prévia do governo Fernando Henrique Cardoso, com pouca contrapartida comercial do mundo externo, para um paradigma multilateral de elevação da proposta comercial brasileira para com o globo (Moraes, 2018).

No quesito dos conflitos, Lula, com grande ajuda do chanceler Celso Amorim, inicia uma jornada por maior protagonismo brasileiro, especialmente dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Silva, 2020). A ampliação do rol de negociações levou a conquistas como a associação, em 2004, com os países do Cone Sul em prol de uma histórica missão de paz no Haiti, visando levar forças de desenvolvimento e redemocratização à nação fragmentada por tragédias.

Houve também investida junto a Índia, Alemanha e Japão para uma mudança do regimento interno do Conselho de Segurança, tentando derrubar o molde do poder de voto concentrado nas cinco grandes potências bélicas desde o final da Segunda Guerra mundial. A tentativa falhou, mas sinalizou, mais uma vez, a abordagem de multilateralismo da diplomacia brasileira sob a égide de Lula (a pauta da reforma do Conselho de Segurança continua aceita no Itamaraty, inclusive, no atual terceiro mandato do petista) (Amaral, 2024).

Além disso, foi notória a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, cujo tratado de constituição foi assinado em Brasília. Trata-se de um órgão de deliberação sobre a segurança do continente, com objetivo de resguardá-lo de organizações externas e preservar o status de zona de paz, além de buscar diálogo e negociação para a solução de conflitos regionais.

Os dois primeiros mandatos de Lula foram fortemente marcados por relações de multilateralidade e conciliação. De certa forma, o presidente traduziu sua política interna para o cenário internacional (Christensen, 2013).

---

6. FOLHA DE SÃO PAULO. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45206.shtml>>. Acesso em: 15 mai.2024.

#### 4 LULA 3: AFRONTAMENTO DA ONDA MUNDIAL DA ULTRADIREITA E DA HEGEMONIA DO NORTE

Com o fim do segundo mandato, em 2010, Lula deixa o cenário político para entrar em um período de menos evidência, mantendo-se nos bastidores da gestão Dilma Rousseff. A presidente se reelege em 2014, sofre o processo de impeachment em 2016, e Lula é preso em 2018, após um polêmico julgamento no STF. Sua volta da prisão, em 2019, reacende sua chama política e, de maneira importante, o interesse no que viria a ser uma guinada política à esquerda nos países então liderados por chefes de Estado ultradireitistas (Oliveira, 2020).

Brasil, Colômbia e Peru são alguns exemplos de países com histórias que se repetem em alguns pontos. Suas populações, insatisfeitas com o *establishment* político e com o insucesso dos modelos econômicos prévios, elegeram candidatos ao Executivo com discurso antissistema, conservadores nos costumes e que resgataram um ideal pseudopatriótico de nação; guardadas as especificidades de cada situação, configurou-se, no mundo, uma onda de extrema-direita.

No âmbito da política externa, o Brasil de Bolsonaro recrudesceu na integração da América Latina, na relação com os chineses (boa parte do retrocesso se deu pela insistência do ex-chanceler Ernesto Araújo em estremecer as relações com a China (Zarur, 2021) e na liderança global. O Brasil perdeu prestígio no cenário de debates da ONU. Além disso, a questão amazônica ganhou ainda mais urgência após aumento de 150% no desmatamento da região durante o governo bolsonarista (Pajolla, 2023).

Tendo isso em conta, a volta de Lula à presidência representou, de certa maneira, uma volta brasileira à mesa de negociações do mundo, dado o isolamento internacional da gestão pretérita. Antes mesmo de ser eleito, já havia antecipação dos *players* mundiais sobre a volta do sindicalista ao Poder (Como foi [...], 2021). Eleito, as repercussões de seus discursos em agendas diplomáticas confirmaram a atenção e expectativa do mundo para com Lula (Paiva, 2023). E isso o conferiu possibilidades que não existiam em seus dois primeiros mandatos.

Em artigo assinado por Celso Lafer (2023), o professor da USP traz à tona que o movimento de junção de espectros políticos rea-

lizado por Lula para superar o cenário polarizado com a extrema-direita lançou a responsabilidade de continuar o movimento no sentido da política externa. No entanto, tal responsabilidade viria com uma necessidade de enfrentamento de tendências contrárias de outras lideranças mundiais.

Ao chegar ao poder, Lula faz algumas mudanças em relação à gestão anterior na sua forma de consolidar relações com o mundo. Juntamente com o Itamaraty e Mauro Vieira, o presidente tenta restabelecer diálogos multilaterais com o Sul global, nomeadamente com os países integrantes do BRICS. Além disso, posiciona-se como negociador para tentar mediar conflitos globais, como a guerra entre a Rússia e a Ucrânia e o conflito entre Israel e o Hamas. Apesar de suas resoluções não passarem pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (o ingresso do Brasil no órgão é, inclusive, uma das pautas da delegação brasileira nos encontros da ONU), o presidente recoloca o Brasil como referência na negociação e mediação de conflitos internacionais (Silva, 2020).

Lula adota o multilateralismo como bandeira. Em seu discurso mais recente nas Nações Unidas, em setembro de 2025, levantou suas principais teses de defesa: uma reforma no multilateralismo que garanta uma representação maior dos países do Sul Global nas discussões internacionais, dado seu peso econômico e demográfico no mundo; abordou a necessidade de instituição de um sistema de tributação internacional para sanar a dívida histórica suportada pelos países em desenvolvimento; e, também, realizou duras críticas à inépcia da ONU em frear conflitos, notadamente a ação de Israel em Gaza (Noberto, 2025).

Outro ponto notável da estadia do Presidente brasileiro nas Nações Unidas foi a reviravolta nas relações com o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. Após uma série de retaliações do governo norte-americano na taxação da importação dos produtos brasileiros em exorbitantes 50% – sob a justificativa de que o julgamento e condenação do ex-presidente Bolsonaro por tentativa de golpe de Estado e outros delitos teria sido injusta, além de reivindicações como a regulamentação das Big Techs na legislação brasileira, ambos assuntos internos da soberania nacional brasileira – Lula e Trump tiveram uma espécie de reconciliação, seguida de uma ligação do presidente dos EUA para o Palácio do Planalto nas semanas seguintes para rediscutir e negociar uma saída para o imbróglio tarifário (G1, 2025).

Seria essa mais uma demonstração do poder conciliatório de Lula em assuntos de política externa? Tido pelos principais periódicos do mundo como a principal afronta às tendências antidemocráticas de Trump nos EUA (Nicas, 2025), é argumentável que o Brasil obteve uma vitória diplomática como resultado da disputa, apesar dos danos econômicos gerados pelas tarifas trumpistas. Contudo, o questionamento que se mantém fica na eficácia da diplomacia do diálogo multilateralista em outros temas sensíveis, como o tema ambiental.

Sede da COP 30, de Belém, o Brasil carrega um ônus simbólico de capitanejar a discussão sobre as pautas ambientais nos próximos momentos. A boa aparência diplomática perante o mundo enfrenta um momento de provação perante as nações, organizações e movimentos que estarão presentes na COP, com expectativas de construir saídas para a crise climática mais alarmante a cada dia. O movimento de sediar a COP traz para o Brasil a possibilidade de solidificar a sua presença na pauta ambiental – após o revés trazido pela postura da gestão presidencial anterior, distante do tema (Souza; Lima, 2022).

Percebe-se, assim, uma gestão de Lula mais arrojada na sua política externa. Lula não só busca um repositionamento do Brasil no debate internacional como ampliar laços entre nações. Sua abordagem multilateralista lhe confere pontes de diálogo entre gestões de diversos posicionamentos no espectro político – desde uma margem de negociação com Trump até um fortalecimento das relações entre membros do BRICS. As observações se darão no sentido de constatar a possibilidade de solidificar a abertura de diálogo em pautas concretas de política externa.,

## 5 MODELOS DE DETERMINAÇÃO DE MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA

Sob o prisma dos três mandatos do governo Lula, entende-se que a política externa teve diversos ajustes e mudanças. Contudo, o objetivo é entender a profundidade dessas mudanças, ou seja: foram elas estruturais ou somente na superfície? Constituindo apenas uma continuação do programa de política externa já estabelecido por outros presidentes ou criando um novo? Para responder essa pergunta traremos o modelo de Hermann (Hermann, 1990) que tenta categorizar as mudanças de uma política

externa, previamente usado por Vigevani e Cepaluni (Cepaluni; Vigevani, 2011).

Hermann separa o seu modelo de entendimento das mudanças da política externa em quatro níveis. Primeiramente, existem os ajustes que representam uma alteração em relação a intensidade de certa política, colocando mais ou menos esforço na sua condução, ou seja, por que é feito, como é feito e o propósito pelo qual é feito não mudam. Logo depois, o autor dirá que existem as mudanças de programa, sendo essas as alterações no meio pelo qual o objetivo da política externa é buscado. Diferentemente dos ajustes, a mudança de programa é qualitativa, enquanto os ajustes são quantitativos. Portanto, o que é feito e como é feito muda, porém o propósito mantém-se inalterado (Hermann, 1990).

Uma terceira forma de alteração na política externa está na mudança do propósito de uma certa política, desistindo de um objetivo ou mudando-o completamente. Por último, Hermann cita a forma mais drástica de alteração na condução de uma política externa que seria a mudança na orientação internacional. Essa última forma é aplicável quando uma nação redireciona de forma total suas diretrizes e inclinações em relação ao globo. Em contrapartida com a mudança de propósito, a alteração na orientação não afeta somente uma política em específico, mas sim toda a forma na qual aquele país lida com o internacional (Hermann, 1990).

No sentido de entender essas mudanças, Hermann (1990) lista quatro possíveis impulsionadores dessas alterações: líderes, burocratas, reestruturações domésticas e choques externos. Para o artigo, focaremos nos choques externos, pois o líder, os burocratas e a estrutura nacional permaneceram praticamente inalterados dos dois primeiros mandatos de Lula até o terceiro. Porém, algo que se alterou drasticamente foi a conjuntura global.

Ao estipular os diferentes impulsionadores de mudança em uma política externa, Hermann cita os choques externos. Ou seja, alterações no cenário global que afetem o país em questão. Talvez, utilizar o termo mudança conjuntural seja mais adequado. Isso porque choque transmite uma ideia de desencontro e guerra, fatores importantes, porém não exclusivos para determinar uma alteração na conjuntura mundial. Formação e expansão de organizações, acentuação da crise climática e novas tecnologias podem também ter um impacto profundo no globo de tal maneira que provoquem indícios de deslocamento na polaridade mundial (Hermann, 1990).

Precisamente nessa análise está presente nosso argumento, o de que uma mudança central no cenário internacional necessariamente implicaria uma alteração na condução da política externa, pois à medida que o homem muda a história, ele muda a si próprio. A ideia de separação entre uma alteração no cenário mundial e uma alteração na política externa é, ao nosso ver, idealista. Ou seja, está presente a noção de que existe uma consciência humana imutável e inerte aos acontecimentos. O homem é fruto das condições materiais de seu tempo, e sua *práxis* é, ao mesmo tempo, influenciada pela sua história e ferramenta para mudá-la (Anderson, 1989). A consciência humana desenvolve-se dialeticamente através da prática material, numa relação de determinação recíproca onde não há precedência ontológica de um termo sobre o outro. Partindo desse pressuposto, é impossível separar a mudança de um contexto ou conjuntura de uma mudança humana, fazê-lo seria, necessariamente, dotar o contexto em si como agente transformador e não transformado. Logo, entendemos que a mudança de uma conjuntura está intrinsecamente ligada com a mudança do mundo intersubjetivamente construído e mudado. Isso significa que uma mudança no cenário mundial, ou seja, nas condições materiais, irá, necessariamente, condicionar uma alteração na condução da política externa.

## 6 EXEMPLIFICAÇÃO

Ao longo de todo o artigo foi abordado um tema central: o da política externa brasileira, com o objetivo de investigar se a PEB do terceiro governo Lula representa inovações na sua condução ou apenas continuidade de programas prévios. Após a análise do modelo de política externa de Hermann (1990), fica claro que determinar uma alteração na política externa não é simples, e muito menos arbitrário. Ainda mais ao considerarmos uma análise materialista do tema, uma vez que o ambiente externo condiciona a política e seus atores.

É válido destacar as diferenças conjunturais entre o ambiente político internacional do início do século XXI e o atual; nos governos Lula 1 e 2, havia um mundo de menor contestação da hegemonia estadunidense como há no momento presente, considerando a ascensão chinesa e a volta do protagonismo russo a partir da guerra da Ucrânia. As duas nações emergem como um polo distinto do

que se agremia em torno dos EUA e da Europa, apresentando um grande diálogo com o Brasil e uma nova rota de desenvolvimento. E isso provocou mudanças notáveis no posicionamento estratégico do Itamaraty (Fernandes; Casella, 2024).

Considerando os níveis propostos por Hermann (1990), para identificar alterações na PEB, entende-se que não houve uma mudança na orientação internacional. Guardadas as devidas proporções, manteve-se o multilateralismo de reciprocidade das primeiras gestões lulistas, a política pacifista e a intensidade das alianças do Brasil com o plano internacional. Em relação à mudança de orientação global, a PEB manteve-se relativamente estável ao decorrer de sua história, sofrendo, discutivelmente, duas grandes rupturas; a guinada do Império para a República e a formação do PEI (Plano de Política Externa Independente), elaborado por Afonso Arinos.

Além disso, o propósito brasileiro de obtenção de protagonismo foi uma continuidade nos três mandatos de Lula. Pleitos como a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e a mediação de conflitos bélicos representam a busca por destaque e influência brasileira no cenário global. Portanto, percebe-se que também não houve alterações no nível três do modelo de mudanças proposto pelo autor.

Contudo, no que diz respeito à mudança de programa, a segunda forma de alteração para Hermann, abre-se uma discussão. O caso mais notável no sentido de guinada programática foram os confrontamentos diretos à política externa de Donald Trump e suas tentativas de interferência com questões brasileiras. Lula, mesmo diante de ameaças, não foi intimidado pelo presidente norte-americano o que rendeu repercussões em diversos jornais estrangeiros como o *New York Times* (Nicas, 2025) e o *The Economist* (Brazil offers [...], 2025).

A forma na qual Lula se posiciona frente a Trump, mostra um confrontamento que não era usual em seus últimos governos. Sempre escolhendo o diálogo e conciliação, o petista raras vezes profere discursos e botou em prática medidas de direto confronto com potências globais, muito menos com os Estados Unidos. Há aqui uma tentativa clara de reafirmação do Brasil enquanto protagonista na diplomacia global e na defesa pela sua autodeterminação enquanto país pertencente ao sul global. Isso fica claro na frase de Lula, em uma entrevista à CNN, que o Trump não foi eleito para ser “imperador do mundo” (À CNN [...], 2025). Desta forma, essa

situação pode ser categorizada como uma mudança eventual no programa, pois o meio de obtenção de objetivos é alterado.

Por último, é necessário mencionarmos os ajustes, ou seja, mudanças apenas na intensidade da condução de certas políticas. Nesse quesito está evidente uma alteração de Lula em relação aos seus mandatos prévios. Isso fica claro ao analisarmos diversas facetas de sua política externa, desde o número de visitas presidenciais a países do Sul global, como a China, até o número de resoluções brasileiras propostas na ONU. Estas são atitudes que reforçam estratégias já presentes em suas administrações anteriores, porém são, por nós, classificadas como ajustes, ao intensificarem a tentativa de protagonismo brasileiro no cenário internacional e o alinhamento do Brasil às nações do Sul global (Martins, 2023).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, entende-se que à pergunta “Existem mudanças na condução da política externa do Lula em relação aos seus dois mandatos prévios?” não pode ser dada uma resposta arbitrária. Neste artigo, buscamos definir a política externa brasileira, trazendo uma breve historiografia e conceituando o que consistiria em uma mudança na sua condução. O modelo de Hermann acabou tornando-se-nos útil, à medida em que estabelece parâmetros de análise para uma categoria tão subjetiva. Conseguimos concluir que para analisar qualquer alteração na política externa é necessário entender as mudanças na conjuntura internacional, e mediante essa análise pode-se posteriormente entender em que nível o contexto mundial condicionou e influenciou os atores da política externa a mudarem sua condução. Nesse quesito, vê-se uma alteração autoral do modelo proposto por Hermann ao substituirmos terminologicamente “choques externos” por “mudanças conjunturais”. Apesar do autor nos ter sido útil, avaliamos uma necessidade de alteração em sua análise, na medida em que era insuficiente para descrever os fenômenos impulsionadores de mudanças na política externa.

Por fim, conclui-se a necessidade de analisar profundamente a conjuntura internacional para determinar a condução da política externa, tendo em mente, ao mesmo tempo, a importância de sua historiografia como meio de comparação e base para uma análise completa. Dito isto, esse objeto de estudo possui potencial

de aproveitamento para outras análises de política externa, na medida em que atualiza conceitualmente um modelo de extrema importância na área, a partir de um embasamento materialista. Além disso, emerge como uma pesquisa acadêmica original sobre um tema até então negligenciado, podendo servir de base de estudo para a criação de projetos que visem um estudo da política externa do terceiro governo Lula e de suas novas proposições perante o mundo.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão:** Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

À CNN, Lula diz que Trump não foi eleito para ser “imperador do mundo”. **CNN Brasil**, 17 abr. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/a-cnn-lula-diz-que-trump-nao-foi-eleito-para-ser-imperador-do-mundo/>. Acesso em: 13 out. 2025.

ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental:** nas trilhas do materialismo histórico. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. São Paulo: Brasiliense, 1989.

AMARAL, Alberto do. Brasil reivindica mudanças no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, mas existem muitas dificuldades. **Jornal da USP**, 01 out. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/brasil-reivindica-mudancas-no-conselho-de-seguranca-da-onu-mas-existem-muitas-dificuldades/>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BBC NEWS BRASIL. Ninguém desafia Trump com tanta veemência quanto Lula, diz New York Times. **BBC News Brasil**, 30 jul. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cz93x0q2ly2o>. Acesso em: 04 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na primeira sessão do segmento de alto nível para chefes de Estado e governo da COP-28**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-primeira-sessao-do-segmento-de-alto-nivel-para-chefes-de-estado-e-governo-da-cop-28>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRAZIL offers America a lesson in democratic maturity. **The Economist**, Londres, 28 ago. 2025. Leaders. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2025/08/28/brazil-offers-america-a-lesson-in-democratic-maturity>. Acesso em: 06 out. 2025.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Túlio. **A política externa de Lula da Silva:** a estratégia de autonomia pela diversificação. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

Christensen, S. F. (2013). Brazil's Foreign Policy Priorities. **Third World Quarterly**, 34(2), 271–286. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.775785>.

COMÉRCIO exterior: Brasil e China e o Ano Novo Chinês. Ebury, 2023. Disponível em: <https://br.ebury.com/blog/comercio-exterior-brasil-e-china-e-o-ano-novo-chines/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

COMO foi o encontro com ‘honrarias’ entre Lula e Macron em Paris. **BBC News Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-59326503>. Acesso em: 15 abr. 2024.

DISCURSOS selecionados: Lula. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2023. Disponível em: [https://www.funag.gov.br/loja/download/505-discursos\\_selecionados\\_lula.pdf](https://www.funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf). Acesso em: 15 abr. 2024.

FERNANDES, Ivan Filipe; CASELLA, Paulo Borba. Retomada, protagonismo e equilíbrio: a política externa no novo governo Lula. **CEBRI-Revista**, v. 3, n. 1, p. 1-25, 2024. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/139/retomada-protagonismo-e-equilibrio-a-politica-externa-no-novo-governo-lula>. Acesso em: 3 nov. 2025.

G1. Encontro com Trump foi “tremenda vitória” de Lula e terá impacto significativo na eleição, diz cientista político. **G1 – Mundo**, 26 out. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/10/26/encontro-com-trump-foi-tremenda-vitoria-de-lula-e-tera-impacto-significativo-na-eleicao-diz-cientista-politico.ghtml>. Acesso em: 04 nov. 2025.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

INDIGNADA, Dilma chama embaixador na Indonésia para consultas. **BBC News Brasil**, 17 jan. 2015. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150117\\_dilma\\_execucao\\_reacao\\_rb](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150117_dilma_execucao_reacao_rb). Acesso em: 15 abr. 2024.

LAFER, Celso. **2023:** rumos e desafios da política externa de Lula. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/a5c461a6fad1-2023-rumos-e-desafios-da-politica-externa-de-lula>. Acesso em: 15 abr. 2024.

LOPES, Lep. Sem citar Rússia, Lula critica sanções e diz que guerra na Ucrânia escancara incapacidade da ONU. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/sem-citar-russia-lula-critica-sancoes-e-diz-que-guerra-na-ucrania-escancara-incapacidade-da-onu/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

MARTINS, Américo. Análise: Discurso de Lula tenta mostrar independência do Brasil em relação à guerra na Ucrânia. **CNN Brasil**, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/analise-discurso-de-lula-tenta-mostrar-independencia-do-brasil-em-relacao-a-guerra-na-ucrania/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Tradução de Luís Cláudio de Castro. São Paulo: Boitempo, 2007.

MORAES, Maria Alice. *Aspectos gerais da inserção comercial brasileira no mercado internacional*. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 1–25, set./dez. 2018. DOI: 10.1590/198055272231. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/rerut/article/view/16700>. Acesso em: 4 nov. 2025.

NICAS, Jack. No one is defying Trump like Brazil's president. **The New York Times**, Nova York, 30 jul. 2025. World/Americas. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2025/07/30/world/americas/brazil-president-lula-trump-tariffs.html>. Acesso em: 06 out. 2025.

NOBERTO, Cristiane. Em NY, Lula aponta falhas no multilateralismo e defende diálogo sobre tributação internacional. **CNN Brasil**, 22 set. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/em-ny-lula-aponta-falhas-no-multilateralismo-e-defende-dialogo-sobre-tributacao-internacional/>. Acesso em: 17 out. 2025.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. *Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana*. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, n. 1, p. 158-192, jan./abr. 2020. DOI: 10.1590/1807-01912020261158. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020261158>. Acesso em: 3 nov. 2025.

PAIVA, Pedro. Lula na ONU: presidente brasileiro angaria aplausos dentro e fora dos grandes palcos. **Brasil de Fato**, 21 set. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/09/21/lula-na-onu-presidente-brasileiro-angaria-aplausos-dentro-e-fora-dos-grandes-palcos>. Acesso em: 15 abr. 2024.

PAJOLLA, Murilo. Com Bolsonaro, desmatamento na Amazônia cresce 150%, pior marca já registrada pelo Amazon. **Brasil de Fato**, 20 jan. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/01/20/com-bolsonaro-desmatamento-na-amazonia-cresce-150-pior-marca-ja-registrada-pelo-imazon>. Acesso em: 15 abr. 2024.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

PESQUISA revela que 70% dos brasileiros são contra a liberação do aborto. **Folha de S. Paulo**, 26 jan. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45206.shtml>. Acesso em: 15 mai. 2024.

RODRIGUES, Basílio. Discurso de Lula contra ataques de Israel é visto no Planalto como freio a barbaridades. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/discurso-de-lula-contra-ataques-de-israel-e-visto-no-planalto-como-freio-a-barbaridades/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SILVA, Amanda Gomes da; OLIVEIRA, Bruno Araújo de. As Relações Públicas Internacionais como instrumento de política externa brasileira: o caso da Declaração de Teerã. **Revista Brasileira de Relações Internacionais**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 45–67, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/animus/article/view/68225/48911>. Acesso em: 4 nov. 2025.

SOUZA, João Pedro de; LIMA, Carla Rodrigues de. Devastação ambiental no governo Bolsonaro: desvendando um “mito”. **Revista de Políticas Públicas e Meio Ambiente**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 112–135, jul./dez. 2022. Disponível em: <[\[link do artigo, se houver\]](#)>. Acesso em: 4 nov. 2025.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Brasil e o Mundo**: a política externa e suas fases. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

ZARUR, Camila. Sete momentos em que Ernesto Araújo atacou a China. **O Globo**, 18 mai. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/sete-momentos-em-que-ernesto-araujo-atacou-china-1-25023701>. Acesso em: 15 abr. 2024.

# Uma análise construtivista da mudança na integração dos refugiados sírios na União Europeia e a política de acolhimento do bloco

*A constructivist analysis of the changing integration of Syrian refugees in the European Union and the bloc's reception policy.*

*Un análisis constructivista de la cambiante integración de los refugiados sirios en la Unión Europea y la política de acogida del bloque.*

Ana Beatriz de Oliveira Lima de Mendonça Lima<sup>1</sup>  
Joana de Castro Pinelli<sup>2</sup>  
Maria Clara de Siqueira<sup>3</sup>  
Maria Eduarda Soares de Brito<sup>4</sup>  
Maria Luiza Garcia Janota<sup>5</sup>

*Recebido em: 17 de novembro de 2024*

*Aprovado em: 26 de novembro de 2025*

- 
1. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas. Contato: anabeatrizlimaelima03@gmail.com
  2. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas. Contato: pinellijoana@gmail.com
  3. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas. Contato: mcsiqueira2004@gmail.com
  4. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas. Contato: marisobrutto@gmail.com
  5. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas. Contato: marialuizaagj@gmail.com

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo compreender e analisar a construção social dos Estados europeus baseada na evolução da “política de acolhimento” da União Europeia em relação à crise de refugiados provenientes principalmente da Síria, após o início do conflito civil em 2011. Dessa forma, a análise é fundamentada nas principais premissas da teoria construtivista, apresentadas por Nicholas Onuf (1989), Alexander Wendt (1996) e Maja Zehfuss (2002), como a estrutura dos Estados, a qual possibilita explicar como as identidades e relações de poder entre diferentes atores internacionais e locais moldam as dinâmicas do conflito e da busca por soluções. A pesquisa é embasada em conceitos apresentados pelos teóricos sociais Bourdieu (1989) e Foucault (1969), na utilização de documentos oficiais da União Europeia e de notícias situados entre 2016 e 2024.

Palavras chave: Construtivismo; refugiados; identidade.

## ABSTRACT

This article seeks to comprehend and analyze the social construction of European states based on the evolution of the European Union's “reception policy” regarding the refugee crisis mainly from Syria, following the onset of the civil conflict in 2011. Thus, the analysis is grounded in the main premises of constructivist theory, as presented by Nicholas Onuf (1989), Alexander Wendt (1996) and Maja Zehfuss

(2002), such as the structure of States, which enables the explanation of how identities and power relations between different international and local actors shape the dynamics of the conflict and the search for solutions. The research is based on concepts presented by social theorists Bourdieu (1989) and Foucault (1969) and on the use of official European Union documents and news articles from 2016 to 2024.

Key-words: Constructivism; refugees; identity.

## RESUMEN

Este artículo busca comprender y analizar la construcción social de los Estados europeos a partir de la evolución de la política de acogida de la Unión Europea en relación con la crisis de refugiados, principalmente de Siria, tras el inicio del conflicto civil en 2011. Así, el análisis se basa en las principales premisas de la teoría constructivista, presentadas por Nicholas Onuf (1989), Alexander Wendt (1996) y Maja Zehfuss (2002), como la estructura de los Estados, que permite explicar cómo las identidades y las relaciones de poder entre diferentes actores internacionales y locales configuran la dinámica del conflicto y la búsqueda de soluciones. La investigación se basa en conceptos presentados por los teóricos sociales Bourdieu (1989) y Foucault (1969), utilizando documentos oficiales de la Unión Europea y noticias de entre 2016 y 2024.

Palabras clave: Constructivismo; refugiados; identidad

# 1 INTRODUÇÃO

O fluxo que vem se intensificando nos últimos anos devido a crise dos refugiados sírios impactou profundamente a dinâmica externa e também interna dos países europeus. Frente a esse desafio, a construção da identidade destes países em relação às políticas de acolhimento e o tratamento destes refugiados representa um campo fértil para a análise na área das Relações Internacionais, principalmente no que concerne à ótica apresentada pela teoria construtivista. A teoria, ao enfatizar a importância da construção de uma identidade nacional (Wendt, 1996) dos Estados europeus, pode ajudar a compreender este processo como so-

cial e intersubjetivo, moldado pelas práticas e interações adotadas em meio à “crise”.

As premissas que fundamentam a teoria construtivista foram baseadas em conceitos como estrutura, identidade coletiva, intersubjetividade e construção social, como escreve Wendt, – um dos principais autores construtivistas – uma vez que classifica o sistema internacional de maneira anárquica e desenvolvido por construções sociais, representando um fator sem pré-definição e passível de mudanças e transformações. O construtivismo enfatiza a não fixação da identidade, apresentando a ideia de que ela é formada de maneira contínua, transformada a partir da relação com o outro e das interações internas e externas dos Estados (Zehfuss, 2002). Isso pode ser exemplificado pelo comportamento dos Estados pertencentes à União Europeia com a intensificação da entrada de refugiados de guerra na última década. Existe uma diversidade na resposta dos europeus, em especial no que concerne às políticas em comum adotadas frente ao problema estudado.

A presente pesquisa adota uma metodologia qualitativa baseada na articulação entre análise documental e análise de discurso, de forma a examinar como as políticas europeias de acolhimento e os documentos oficiais da União Europeia produzem sentidos sobre a identidade europeia e sobre os refugiados sírios. A análise documental, conforme Guba e Lincoln (1981), permite o exame aprofundado de materiais institucionais, tais como legislações, comunicados oficiais, relatórios e notícias, que podem ser reinterpretados à luz de novos enquadramentos teóricos. Esses documentos, selecionados pela sua credibilidade, relevância temática e contexto de produção, funcionam como registros que possibilitam identificar dimensões sociais, históricas e institucionais fundamentais para compreender a construção discursiva das políticas de asilo europeias (Bell, 1993; Lüdke; André, 1986; Igea *et al.*, 1995).

Em complemento, emprega-se a análise de discurso, entendida segundo Azevedo (1998) como uma metodologia que considera o discurso não apenas como descrição neutra de eventos, mas como prática social que produz realidades, sentidos e hierarquias. Essa abordagem é particularmente adequada ao estudo das políticas de acolhimento da UE, pois permite revelar como enunciados institucionais articulam representações sobre ameaça, segurança, solidariedade ou pertencimento, desnaturalizando significados que se apresentam como evidentes e evidenciando relações de poder que

atravessam as formulações políticas. Assim, a combinação entre ambas as metodologias possibilita examinar, de maneira rigorosa e reflexiva, como documentos oficiais e discursos políticos contribuem para construir e legitimar determinada identidade europeia frente aos refugiados sírios, articulando teoria e prática para compreender os mecanismos simbólicos que moldam as políticas analisadas (Guba; Lincoln, 1981; Azevedo, 1998).

Dessa maneira, o artigo busca compreender como foi construída a narrativa em torno da situação dos refugiados como uma ameaça, além do estudo identitário dos Estados europeus para essa colaboração por meio do desenvolvimento de suas políticas de acolhimento entre 2016 e 2024, uma vez que surge a necessidade da criação de políticas que formalizam e sustentam a integração destes indivíduos. A pesquisa utiliza-se, além do viés teórico de Wendt (1996) e Zehfuss (2002), da perspectiva dos sociólogos Bourdieu (1989) e Foucault (2008), os quais trazem o desenvolvimento dos conceitos de identidade e construção de discurso.

## 2 CONCEITO DE IDENTIDADE PARA BOURDIEU E FOUCAULT

Segundo o sociólogo francês Pierre Bourdieu (1989), a identidade é vista como uma construção social em constante evolução, moldada pelas práticas e relações de poder na vida cotidiana. O conceito de poder simbólico é central para essa compreensão, visto que ele opera através de formas sutis de dominação, influenciando tanto as percepções individuais quanto as coletivas sobre o que constitui a identidade (Bourdieu, 1989).

Primeiramente, o habitus é uma das bases fundamentais para a identidade, pois conecta os indivíduos ao mundo social, moldando suas percepções e ações de acordo com suas experiências. Nesse sentido, o capital simbólico, que inclui prestígio e reconhecimento social, é outra dimensão imprescindível para a construção desse conceito, no qual ele é acumulado por indivíduos e grupos para legitimar suas posições sociais e reforçar suas identidades em diversos campos sociais – o qual apresenta suas regras e formas de capital simbólico. Ademais, o poder simbólico pode ser coercitivo, exercido através da violência simbólica que impõe significados legitimadores de desigualdades sociais e perpetua relações de poder existentes (Bourdieu, 1989).

Michel Foucault (2008), teórico social, contrapõe a noção tradicional de identidade como um conceito estável e unificado, uma vez que a classifica de maneira fragmentada, a qual representa uma dispersão das diferenças. A identidade assim, para o autor, não pode ser vista como uma continuidade temporal, sendo passível de modificação por fatores sociais, históricos e discursivos. O fator discursivo, que também não é fixo, define-se como práticas sociais que possuem regras e estruturas para si próprias – são inconscientes e determinam o que pode ser dito, quem diz e quais temas possuem relevância – o qual deve ser compreendido de acordo com o contexto histórico ou a época apresentada. Nesse viés, a identidade no discurso não é estática, mas uma construção complexa que se manifesta através de diversas formas de enunciação e práticas discursivas (Foucault, 2008).

Dito isso, os pontos apresentados se relacionam profundamente com o entendimento teórico do construtivismo, uma vez que abordam a construção social da identidade. Para Bourdieu (1989), isso se refere aos indivíduos em seus cotidianos, enquanto para Alexander Wendt – autor de Relações Internacionais – ocorre com os agentes que operam na estrutura anárquica, os quais serão desenvolvidos na próxima seção. A presença do discurso na construção dessa identidade possibilita o exercício de poder presente na interação entre os Estados. Assim, integrados à teoria construtivista, esses conceitos elucidam onde normas internacionais moldam comportamento e identidade estatal, evidenciando a complexa dinâmica de identidade e poder no sistema internacional.

### **3 A IDENTIDADE PARA A TEORIA CONSTRUTIVISTA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS PARA WENDT E ZEHFUSS**

Na atual seção serão apresentadas as principais definições da teoria construtivista e os constituintes relevantes ao tema do artigo. Com essa finalidade, será realizada uma introdução sobre o pensamento construtivista para Alexander Wendt (1996) e Maja Zehfuss (2002), autores cruciais para o desenvolvimento teórico em questão, com enfoque na classificação dos autores acerca das principais premissas que sustentam o construtivismo, como a identidade, conceito importante na abordagem deste trabalho.

A teoria construtivista surge nas Relações Internacionais no fim da década de 1980, com a publicação de *World of Our*

Making-Rules and Rule in Social Theory and International Relations de Nicholas Onuf (1989) obra que se distancia das vertentes idealistas e materialistas. Para o autor, as pessoas e as sociedades constroem ou constituem umas às outras, na medida em que considera o sistema internacional anárquico e constituído de construções sociais, uma vez que seus fatores normativos são passíveis de transformações durante a história, fugindo da classificação que os colocam como pré-definidos. Onuf, porém, não se aprofunda na questão identitária dos Estados, o que é abordado por outros autores construtivistas, como Alexander Wendt.

Wendt (1996) considera que os atores internacionais do sistema são os Estados e suas questões domésticas não devem ser separadas de sua política externa, uma vez que resultam em um maior entendimento de fatores internacionais através de suas estruturas nacionais, como cultura, normas e ideias comportamentais. Assim, as premissas que fundamentam a teoria construtivista foram baseadas em conceitos como estrutura e interdependência, o que implica na definição das estruturas internacionais como consequência de ideias compartilhadas entre os atores, o que acaba-se por construir os interesses dos atores de acordo com a identidade coletiva (Wendt, 1999). Dessa maneira, os valores e o processo histórico de um ator afetariam fortemente na sua tomada de decisões, tanto de maneira doméstica quanto internacional, o que resulta em uma realidade social não-uniforme, na qual cada Estado será afetado pelo sistema de uma maneira diferente (Nogueira, 2011).

O construtivismo enxerga as políticas e as relações internacionais com três princípios, sendo eles a posição do Estado como principal ator no sistema, a estrutura sistêmica como intersubjetiva e a importância das identidades estatais na construção deste sistema. Por mais que esses princípios possam parecer determinar a relação entre ator e sistema como uma, denominada por Wendt, “constituição mútua”, a relação é verdadeiramente dependente, com fatores em comum que ligam estes dois. Wendt discorre em sua obra sobre uma estrutura, que consiste de ideias, crenças, percepções e identidades que se encontram em algum momento em um sistema internacional. Para o construtivismo, a estrutura sistêmica contém fatores tanto culturais quanto materiais – as capacidades militares

e econômicas que dão poder a um Estado – embora o maior enfoque dos teóricos sejam os fatores culturais e de socialização, na construção de uma identidade coletiva e um sentimento de unidade, de “nós” (Wendt, 1996).

Nesse sentido, a anarquia do sistema internacional é parte importante dessa construção que é a base do construtivismo. Wendt, o qual argumenta que a relação entre os Estados não é algo dado, prevê essa construção como baseada na identidade que é criada dentro e fora dos Estados, que moldam as ações que os Estados deveriam tomar. Sobre o assunto, Wendt argumenta:

“Se um sistema de Estados é ou não anárquico está intimamente ligado à distribuição das identidades estatais. [...] Se os Estados se identificam apenas consigo mesmos, por assim dizer, o sistema será anárquico. Se eles se identificam uns com os outros, de modo que possuam uma identidade coletiva na qual cada um está comprometido a cooperar com o outro, constituiriam um sistema de autoridade descentralizada, um ‘Estado internacional’ que não é nem anarquia nem hierarquia.” (Wendt, 1996, p. 47)

Neste sentido, para Wendt, identidade é a chave do desenvolvimento de diferentes ambientes de segurança ou culturas de anarquia. A identidade leva os atores do globo a agirem de formas diferentes, se alinhar a outros atores e criar um senso de pertencimento coletivo em sistemas internacionais diferentes (Wendt, 1996; Zehfuss, 2002). Dessa forma, a identidade e os interesses de um ator se relacionam na medida em que os interesses motivam a formação de uma identidade, enquanto a identidade direciona os interesses, os quais irão moldar seu comportamento – historicamente guiado pela ideia de construção dos Estados. Assim, para o autor, o “eu” (identidade de um Estado) molda-se pelo “outro” (relação a outros Estados) e a interação entre os atores e suas inserções dentro de instituições internacionais cria mudanças na política internacional e na produção de identidades menos egoísticas, o que colabora consequentemente na formação de regimes mais eficazes e de longo prazo. O autor sugere, então, que os Estados, como principais atores, podem agir de maneiras diferentes com base em como se percebem e como percebem os outros atores (Wendt, 1999).

Maja Zehfuss, autora construtivista da obra “Constructivism in International Relations: The politics of reality”, de 2002, aborda como ideia central a característica não-fixa das identidades, definindo-as como práticas moldadas por discursos e relações sociais, o

que influencia o cenário internacional de acordo com os interesses dos atores. Dessa forma, fatores como direitos humanos e soberania, embora não sejam aceitos de forma universal, podem ser moldados através de interações sociais e negociações.

Para Zehfuss, a abordagem de Wendt é passível de críticas por apresentar uma carência ao explicar o desenvolvimento da construção das identidades, utilizando-se das premissas tradicionais que descrevem os Estados como unitários. Assim, para Wendt, questões domésticas passariam a ser tratadas como um problema externo ao sistema, uma vez que a identidade corporativa dos Estados deve ser estabelecida anteriormente às atividades nos níveis domésticos, as quais antecedem a política internacional. Para a autora, o doméstico e o internacional necessitam de uma abordagem que não os classifica de maneira tão separada (Zehfuss, 2002, p. 61). Zehfuss destaca o papel dos discursos na construção das identidades e na definição das relações entre o “outro” e o “eu”. Ela argumenta que os discursos não apenas refletem as identidades, mas também as produzem e reproduzem através de práticas discursivas (Zehfuss, 2002).

Na visão da autora, a noção de “outro” é uma construção discursiva que varia de acordo com os contextos e narrativas dominantes. Ela analisa como o “outro” é representado e como essa representação influencia as relações internacionais, incluindo questões de identidade, poder e conflito. Zehfuss também critica narrativas hegemônicas que simplificam a identidade do “outro” e promovem estereótipos prejudiciais. Ela defende uma abordagem mais reflexiva e crítica que questione essas representações simplistas e explore a complexidade das identidades e relações. O construtivismo usa as ideias de identidade, tradição e instituições como ferramentas, para entender principalmente a posição dos atores dentro do sistema internacional. Assim, com a criação de normas, os atores são constrangidos por suas próprias ideias, que também passam a constituir suas ações. As escolhas passam a ser guiadas pelas redes de entendimento das práticas, além da construção de interesses dos Estados, que prevalecem em contextos particulares diversos (Nogueira, 2011; Zehfuss, 2002).

Ademais, Zehfuss critica a omissão dos discursos como fatores contribuintes na mudança das identidades na obra de Wendt, uma vez que não busca se aprofundar na questão do discurso como fator importante da construção da identidade, mas argumenta que essas

são formadas através das interações sociais. Assim, os discursos teriam parte importante da construção social da sociedade internacional, servindo para a disseminação de normas e crenças, mas sem muita importância. Para a autora, esta omissão prejudica o entendimento de construção de identidade e falha em explicar como elas, classificadas como relativamente estáveis, acabam mudando. Assim, a comunicação influí na mudança de postura dos atores no cenário internacional e deve ser considerada não apenas como uma ferramenta para descrever a realidade, mas também para construí-la (Oliveira, 2012; Wendt, 1999; Zehfuss, 2002, p. 332).

Os autores discutidos nesta seção trazem importantes conceitos para entender a construção da identidade dos países membros da União Europeia e as mudanças recentes, impulsionadas pelo aumento de refugiados sírios que demandaram abrigo dentro de seus territórios. Com isso, a seção seguinte servirá para contextualizar a “crise” dos requerentes de asilo em suas fronteiras, que levaram à uma transformação identitária dentro do bloco, na qual precisou, às pressas, desenvolver uma nova política de acolhimento que se adequasse a suas raízes históricas e ao seu papel como ator no sistema internacional.

## **4 MUDANÇA NA CONJUNTURA EUROPEIA: ADAPTAÇÕES DO SISTEMA DE ASILO FRENTE A CRISE DE REFUGIADOS NA SÍRIA**

Inicialmente, é importante reconhecer a distinção entre os termos “refugiados”, “requerente de asilo” e “imigrantes” para garantir a aplicação adequada das leis e políticas relacionadas à migração e refúgio, bem como para promover uma resposta humanitária eficaz às crises globais, nesse caso na Síria. Enquanto os imigrantes são indivíduos que optam por deixar seu país de origem em busca de oportunidades econômicas, reunificação familiar ou outros motivos pessoais, os refugiados são forçados a fugir de suas nações. De acordo com o ACNUR, os refugiados:

São pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados (ACNUR Brasil, [s.d.]).

Nesse sentido, a União Europeia (UE)<sup>6</sup> vai distinguir esses dois termos e acrescentar definição de “requerentes de asilo” para facilitar as iniciativas da organização em caso de refúgio. Essa distinção é crucial para a implementação de políticas eficazes de acolhimento e integração, garantindo que os direitos dos solicitantes sejam respeitados enquanto seus pedidos são processados. De acordo com o Parlamento Europeu:

Os requerentes de asilo são pessoas com um receio bem fundado de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, política ou pertença a um determinado grupo social, e que procuram segurança noutro local. O seu pedido de proteção internacional ainda não foi processado ou podem não ter ainda solicitado formalmente asilo, mas pretendem fazê-lo. Só recebem o estatuto de refugiado ou uma forma diferente de proteção internacional depois de as autoridades nacionais terem tomado uma decisão positiva sobre o seu pedido de asilo (Parlamento Europeu, s.d.).

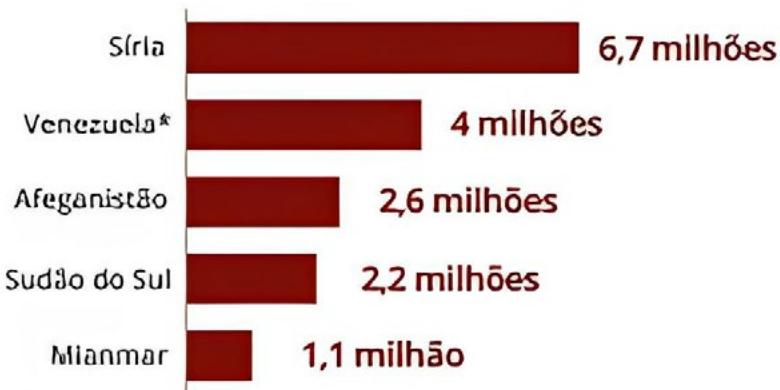
Nesse sentido, a busca por uma solução para o conflito sírio<sup>7</sup> continua sendo um dos desafios mais urgentes e complexos da comunidade internacional tendo em vista que, a Síria, em questão de números, é o país com maior número de refugiados que sofre com problemas de deslocamento ao redor do mundo. O relatório Global Trends, emitido pela ACNUR em 2018, mostrou que dos 71 milhões de refugiados em todo o mundo, 6 milhões e 700 mil eram de origem Síria. Com isso, a destruição generalizada de infraestrutura, a violência indiscriminada e a crise humanitária em larga escala, tornaram a Síria um dos lugares mais perigosos e instáveis do mundo (UNHCR Global Trends..., 2018).

---

6. Organização política e econômica composta por 27 países europeus. Criada com o objetivo de promover a integração econômica, a paz e a estabilidade no continente, a UE tem um mercado único que permite a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. Além disso, possui instituições supranacionais, como o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, que governam de forma conjunta com os estados membros, buscando harmonizar políticas em diversas áreas, incluindo comércio, agricultura, e meio ambiente.

7. O cenário de manifestações populares da Primavera Árabe inspirou a oposição ao regime de Bashar Al-Assad, resultando em conflitos que geraram uma das maiores crises humanitárias da atualidade. A Síria, governada ditatorialmente pela família Al-Assad desde os anos 1970, respondeu violentamente às manifestações, levando à formação de grupos de resistência. Divisões étnicas, religiosas e políticas, com uma população diversificada de árabes sunitas, xiitas, curdos, cristãos e drusos, intensificaram o conflito. (Furtado; Roder; Aguilar, 2014)

## Países com maior número de deslocados em 2020



\*O número é estimado e pode não ser exato. O número é estimado e pode não ser exato.

Países com maior número de deslocados em 2020 — Foto: Wagner Magalhães/  
G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/06/18/uma-a-cada-95-pessoas-no-mundo-esta-forcadamente-deslocada-de-seu-local-de-origem-aponta-relatorio-da-onu.ghtml>

Com isso, a UE desempenha um papel fundamental na resposta humanitária à essa crise, sendo o maior contribuinte de ajuda humanitária do mundo para a região. Além disso, pode-se dizer que a atual conjuntura europeia é caracterizada pela crescente influência da organização em um nível global, principalmente em termos de segurança e empregabilidade, além do controle rigoroso da migração proveniente de outros países para os membros do bloco através do fortalecimento das fronteiras externas, ao mesmo tempo em que promove a mobilidade dentro da Europa. No entanto, as diferenças na capacidade de acolhimento e nos sistemas de asilo de cada país influenciam na maneira como lidam com a crise migratória, evidenciando a disparidade na resposta dos países membros da UE. Essa situação gera tensões dentro da organização, à medida que certos países pressionam a comissão para exigir uma distribuição mais equitativa dos refugiados entre todos os membros (Centro de Informação

Europeia Jacques Delors, 2020; Krohling e Maria, 2016; Maria, Ferreira, Garcez, 2020;)

Nesse sentido, o progresso para conseguir o estatuto de refugiados da UE passa a enfrentar dificuldades em acolher todos os requerentes de maneira igualitária. Posto, o número de refugiados entrando no continente europeu em 2015 disparou, forçando o parlamento a adquirir uma reforma de posição do sistema Assim, desde 2016 a UE vem optando por revisar o seu Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)<sup>8</sup> em resposta à crise de refugiados de 2015, com o objetivo de garantir que outros países membros do bloco contribuam para a gestão da questão do asilo (European Commission, 2016b; Malmersjö e Remáč, 2016; Maiani, 2016;; Krohling e Maria, 2016).

A Comissão Europeia apresentou, no dia 4 de maio de 2016, um conjunto de propostas para reformar o SECA. O princípio fundamental continuaria igual, segundo o Regulamento de Dublin, criado em 2003 – os solicitantes de asilo deverão pedir asilo no primeiro país que ingressarem, a menos que tenham familiares em outro lugar – mas um novo mecanismo de equidade assegurará que nenhum Estado-Membro enfrente uma pressão desproporcional sobre o seu sistema de asilo. As propostas visam estabelecer um Sistema Europeu de Asilo robusto, coerente e integrado, fundamentado em regras comuns e harmonizadas (European Comission, 2016b).

Além disso, a proposta também inclui a transformação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) em uma Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA). Nesse sentido, uma das principais novas funções da Agência seria administrar a chave de referência para implementar o mecanismo de equidade no novo sistema de Dublin e também seria responsável por garantir uma maior uniformidade na avaliação dos pedidos de requerentes de asilo em todo o bloco, fortalecendo a cooperação e o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros. Essas medidas possuem o objetivo de melhorar a gestão do processo de asilo e auxiliar no combate à migração irregular (European Comission, 2016b; European Comission, 2024a).

---

8. A política de asilo da União Europeia visa conceder um estatuto adequado a qualquer cidadão de um país terceiro que necessite de proteção internacional em um dos Estados-Membros, garantindo a observância do princípio da não repulsão.

Em 2020, apresenta-se pela Comissão a intenção oficializada de criar um Novo Pacto sobre Migração e Asilo – proposta aplaudida pelos ministros, que ratificaram a necessidade de estabelecer uma abordagem global em relação à migração que englobaria todas as vias migratórias. A discussão trouxe debates envolvendo a dimensão externa, a fase de triagem antes da entrada, a migração interna, as vias legais para entrar no continente, a gestão do asilo e a integração (European Union, 2019; European Council, 2020).

No decorrer de 2022 e 2023, a União Europeia avançou com propostas e medidas no âmbito da política de asilo e migração, adotando mandatos de negociação sobre o Regulamento Eurodac<sup>9</sup> e o Regulamento Triagem<sup>10</sup> para melhorar o controle de movimentos irregulares, facilitar o retorno de pessoas em situação irregular e garantir o acompanhamento adequado dos requerentes de asilo. O objetivo era modernizar as regras da UE, simplificar os procedimentos de asilo, estabelecer normas claras para os direitos dos requerentes e prevenir abusos do sistema, incluindo procedimentos obrigatórios nas fronteiras externas para avaliação rápida dos pedidos de asilo e um novo mecanismo de solidariedade entre os Estados-Membros para equilibrar a responsabilidade pelos pedidos (Conselho da União Europeia, 2022; Conselho da União Europeia, 2023).

Assim, no mesmo ano de 2023, o Conselho aprovou um mandato para a legislação da União Europeia em situações de crise na política de migração, permitindo aos Estados-Membros adaptarem certas regras e solicitarem medidas de solidariedade e apoio da UE em situações de crise, incluindo a realocação de requerentes de asilo, mediante autorização do Conselho (Conselho da União Europeia, 2023).

Em 8 de fevereiro de 2024, o Comitê dos Representantes Permanentes<sup>11</sup> (COREPER) aprovou um acordo provisório para refor-

9. Eurodac é um sistema de banco de dados utilizado pela União Europeia para armazenar impressões digitais de solicitantes de asilo. Foi criado para facilitar a aplicação eficiente do Regulamento de Dublin, que determina o Estado-Membro responsável pelo exame de um pedido de asilo na UE. O Eurodac ajuda a evitar que os solicitantes de asilo façam pedidos em vários países, aumentando a eficácia do sistema de asilo da UE.

10. Regulamento Triagem: contribui para reforçar o controlo de pessoas nas fronteiras externas

11. Prepara e acompanha as reuniões do Conselho da União Europeia, negocia propostas legislativas e políticas entre os estados-membros, monitora o progresso dos processos legislativos da UE e, em algumas circunstâncias, toma decisões em nome do Conselho.

mar o sistema de asilo e migração da UE, abrangendo atos legislativos fundamentados na melhoria da eficácia do sistema de asilo e no fortalecimento da solidariedade entre os Estados-Membros, o rastreamento de movimentos irregulares e migrantes, além do controle nas fronteiras externas (Conselho da União Europeia, 2024).

Recentemente, em maio de 2024, a UE aprovou um pacto histórico, o Novo Pacto sobre Migração e Asilo, que exige que todos os Estados-Membros assumam algum tipo de responsabilidade pela gestão dos pedidos de asilo. A legislação também vai trazer que se um país não quiser aceitar requerentes de asilo, ele deve prestar uma outra assistência, como contribuição financeira para um fundo de apoio. Ademais, Estados-Membros que registrarem um alto número de pedidos de asilo, podem exigir que os requerentes sejam distribuídos para outros membros do bloco. Além disso, foi estabelecido que as novas regras – como a triagem de pessoas para determinar se elas se qualificam para algum tipo de proteção, como asilo ou deportação, caso não sejam autorizadas a permanecer – entrarão em vigor em 2026 (EU Signs off..., 2024).

As novas regras de 2024 permitirão à União Europeia enfrentar questões complexas com determinação. Com isso, serão adotados os quatro pilares da nova política de migração e asilo: fronteiras externas seguras, procedimentos rápidos e eficientes, sistema eficaz de solidariedade e responsabilidade, e por último, incorporar a migração em parcerias internacionais (European Comission, 2024b).

Em destaque aos dois pilares supramencionados, a UE está estabelecendo um sistema eficaz de solidariedade e responsabilidade com um novo quadro para garantir que os países membros recebam o apoio necessário. Cada país pode escolher sua forma de participação, incluindo realocações, contribuições financeiras, apoio operacional, pedidos de deduções ou “compensações de responsabilidade”. As novas regras melhoraram os critérios de responsabilidade, determinando claramente qual país da UE será responsável por cada pedido de asilo. Por último, há a integração da migração em suas parcerias internacionais, fortalecendo as capacidades das autoridades fronteiriças em países prioritários através da cooperação ampliada com a Frontex<sup>12</sup> para evitar partidas irregulares. Além disso, parcerias operacionais anti-

---

12. A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

-contrabando serão estabelecidas com agências da ONU e países parceiros em locais estratégicos. Ademais, o desenvolvimento da migração legal será acompanhado pelo reforço da cooperação em retorno e readmissão. Para facilitar as vias legais, foi lançada uma reserva de talentos pela UE, a primeira plataforma europeia para recrutamento internacional, que promove estudos, formação e oportunidades de trabalho para cidadãos de países terceiros na UE (European Comission, 2024b).

No entanto, a parte mais polêmica do pacto envolve a criação de centros fronteiriços para acolher os requerentes, processar seus pedidos e deportar aqueles que forem considerados “inelegíveis”. Nesse sentido, a repercussão negativa gerou protestos na parte externa do edifício do Parlamento Europeu, além de Organizações não Governamentais (ONGs), como a Anistia Internacional, tecendo críticas ao pacto por minar os direitos humanos, alertando que as reformas irão colocar as pessoas em risco de violações. Ademais, a organização argumenta que aumentará a dependência da UE de acordos com países terceiros para gerir a migração, ao invés de investir no acolhimento digno, por vias seguras e regulares (Amnesty International, 2023; European Parliament passes..., 2024).

Em resumo, a nova política é marcada pela integração supranacional, multiculturalismo, globalização e descentralização, o que acaba por promover identidades mais inclusivas e interconectadas, conceito abordado na próxima seção do artigo em virtude das profundas transformações políticas, sociais e culturais do bloco europeu. Com isso, a abordagem do pacto como mecanismo vinda de uma percepção europeia acerca da migração de refugiados como ameaça, é possível identificar percepções coletivas acerca de um complexo cenário de cooperação e conflito que afeta a formulação de políticas de acolhimento.

## 5 ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA E SOB A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE EUROPEIA

É possível apresentar a situação da migração de refugiados pela visão europeia como desvantajosa, visto que recai predominantemente sobre um número limitado de países. Uma vez que estes países tornam-se responsáveis por fornecer condições básicas de sobrevivência e segurança, que está associada à súbita expansão

demográfica, o Parlamento Europeu vai ressaltar que a solidariedade com os refugiados é uma responsabilidade da comunidade internacional como um todo e não deve estar restrita apenas a dois ou três países, sendo uma possível solução melhorar a distribuição dos refugiados entre os demais Estados capazes de oferecer-lhes refúgio. Nesse viés, as narrativas políticas e culturais possuem países importantes na moldagem das políticas de acolhimento, assim como a formação de identidade destes países pertencentes ao bloco europeu, uma vez que estabelece suas respostas a crises humanitárias e a busca por soluções dentro da UE (Krohling; Maria, 2016; Santos, 2015).

Por isso, é importante compreender a maneira como a chegada massiva de refugiados sírios impulsionou um discurso de ameaça e a necessidade de integração como um “fardo” para os países europeus, o que levou posteriormente ao desenvolvimento das políticas de acolhimento abordadas na seção anterior. Com isso, apresentaremos as tensões internas enfrentadas pelo bloco, influenciadas por identidades nacionais e identidades europeias, além da percepção de ameaça presente na formulação destas políticas, as quais englobam a fortificação de fronteiras, a mecanismos de redistribuição e a necessidade de debater a solidariedade e direitos humanos, levando a uma redefinição das concepções nacionais e à adoção de políticas de acolhimento mais estruturadas e sustentáveis (Baubock, 2018; European Union, 2019).

O estranhamento cultural, presente nas relações entre o Oriente e o Ocidente, torna-se foco no entendimento de tensões internas presentes no continente europeu, resultantes da fuga de refugiados sírios, – povos historicamente árabes e muçumanos – em busca de refúgio. Contudo, o que encontram nos países acolhedores está bem distante da realidade idealizada por eles, uma vez que eles se deparam com um tratamento de viés preconceituoso. Em relação a isso, Wendt (1999) vai ressaltar que a identidade de um Estado ou de uma sociedade se forma e se reconfigura através da interação com outros atores no cenário internacional. No caso em específico, a chegada dos refugiados sírios na Europa desafia a identidade coletiva dos países europeus, que muitas vezes se baseia em narrativas de homogeneidade cultural e segurança interna. A presença dos refugiados pode ser percebida como uma ameaça a essa identidade, levando a tensões e resistências internas (Silva, 2022; Wendt, 1999).

As políticas europeias de acolhimento deixam de ser inteligíveis quando tratadas como mera sucessão cronológica de medidas. Em vez disso, sua coerência emerge quando compreendidas como parte de uma construção identitária europeia sustentada por discursos que produzem significados sobre quem pertence, quem ameaça e quem deve ser protegido. A partir de uma leitura construtivista e discursiva, os marcos políticos da UE entre 2016 e 2024 revelam menos respostas técnicas à “crise” e mais manifestações da luta simbólica sobre o que é a Europa e como ela se imagina diante da alteridade síria. Como argumentam Aydin-Düzgit e Rumelili (2019), a política externa europeia é profundamente estruturada por práticas discursivas que delimitam fronteiras simbólicas entre “in-group” europeu e “out-group” não europeu, sendo justamente essa linha que a análise das reformas de Dublin, das políticas de triagem e dos mecanismos de solidariedade torna visível. Nesse sentido, a identidade europeia se afirma por meio de discursos que enquadram os refugiados sírios, frequentemente, como problema, desafio ou risco, produzindo efeitos materiais sobre as políticas adotadas (Aydin-Düzgit; Rumelili, 2019).

Apesar de ser evidente o contexto de guerra que os sírios vivem e a necessidade de ajuda humanitária, observa-se uma recepção considerada por alguns como hostil nos países europeus devendo ao sentimento de ameaça presente na integração de indivíduos que compartilham culturas e religiões diferentes do bloco europeu. Assim, mudanças econômicas, sociais e políticas nos países são previstas com a chegada dos refugiados, demandando estabilidade e preparo do país receptor. Os interesses europeus em manter a segurança e estabilidade interna podem entrar em conflito com a necessidade humanitária de acolher os refugiados (Silva, 2022; Wendt, 1999).

Nessa perspectiva, os enunciados extraídos dos documentos analisados, como a menção à “pressão desproporcional” enfrentada por determinados Estados-membros ou a classificação de determinados solicitantes como “inelegíveis”, funcionam como dispositivos discursivos que organizam a percepção coletiva da migração. Em linha com Kurki e Wight (2018), discursos não apenas refletem problemas, mas produzem regimes de verdade que orientam a ação política. Assim, quando o Parlamento Europeu sublinha que a responsabilidade não pode recair sobre “dois ou três países” reproduz-se uma gramática coletiva que associa a chegada dos sírios à ideia

de carga excessiva, reforçando fronteiras simbólicas entre a Europa e os sujeitos marcados como externos ao seu “nós” (European Comission, 2016b; EU Signs off..., 2024; Krohling; Maria, 2016; Kurki; Wight, 2018).

Ademais, Wendt (1999) traz a ideia de que a interação entre atores e a participação em instituições internacionais pode levar à formação de identidades menos egoístas. A União Europeia, como uma instituição que promove a cooperação e a integração, enfrenta o desafio de alinhar os interesses nacionais dos seus membros com uma política coletiva de asilo e imigração que respeite os direitos humanos dos refugiados. A referência recorrente à necessidade de “estabilidade” e “controle” expressa uma postura identitária reativa, que reconfirma o “eu” europeu como guardião da ordem frente ao “outro” potencialmente desestabilizador. Assim, a política não decorre apenas de cálculos racionais de segurança, mas de processos simbólicos de definição do Eu e do Outro (Wendt, 1999; European Union, 2019).

A incorporação de práticas como centros fronteiriços nas fronteiras e centros de detenção para indivíduos “inelegíveis” evidencia como o poder discursivo opera materialmente. Para Foucault (1969), práticas institucionais e classificatórias produzem sujeitos regulados, e, ao separar refugiados entre “qualificáveis” e “não qualificáveis”, a UE fabrica categorias de governabilidade que definem quem merece proteção e quem deve ser excluído. Essa prática discursivo-administrativa funciona como mecanismo de disciplinamento, alinhado à lógica foucaultiana de gestão da mobilidade humana. A classificação jurídica torna-se instrumento de poder-saber, legitimando decisões que, embora apresentadas como técnicas, carregam significados identitários profundos (European Parliament passes..., 2024; EU Signs off..., 2024; Foucault, 1969; Zehfuss, 2002).

Nesse marco, o conceito de poder simbólico de Bourdieu (1989) é igualmente indispensável. Discursos que enquadram a chegada de refugiados como “fardo”, termo recorrente em debates europeus e refletido implicitamente na preocupação com “pressão desproporcional”, exercem violência simbólica ao naturalizar desigualdades de acolhimento e ao produzir um consenso tácito sobre a excepcionalidade da situação. Ao mesmo tempo, Estados que aceitam maiores quotas de relocação acumulam capital simbólico ao reivindicar identidade mais solidária, reforçando posições hie-

rárquicas dentro da própria UE. Assim, as políticas de Dublin e sua reforma, ao redistribuírem responsabilidades, tornam-se campo de disputa simbólica sobre o que significa ser uma nação “solidária” ou “sobrecarregada” (Bourdieu, 1989).

O discurso europeu sobre fronteiras reforça ainda mais essa relação entre poder simbólico e identidade. Como aborda Foucault (2008), fronteiras são espaços privilegiados de exercício do poder, onde práticas de triagem constituem corpos governáveis. A UE transforma suas fronteiras externas em zonas de filtragem identitária, em que a categoria “refugiado sírio” é moldada segundo critérios institucionais que determinam quem pode ingressar. A identificação de certos indivíduos como risco ou “inelegíveis” não é apenas consequência de avaliação técnica, mas resultado de práticas discursivas que vinculam sírios à ameaça e desordem. Assim, a fronteira opera como locus de produção de identidades e de diferenciação simbólica (Foucault, 2008; European Parliament passes..., 2024).

Isso se articula com a crítica de Aydin-Düzgit e Rumelili (2019) sobre como a UE discursivamente constrói sua imagem de ator normativo. A promessa europeia de solidariedade e direitos humanos contrasta com políticas de controle rigidamente securitizadas, revelando tensões entre autoimagem e prática. Essa incongruência emerge, por exemplo, na coexistência entre o apelo à “solidariedade obrigatória” do novo pacto e a possibilidade de Estados substituírem acolhimento por “contribuições financeiras”, o que evidencia como a solidariedade é ressignificada discursivamente de valor moral a mecanismo de gestão. Assim, a identidade normativa europeia é performada ao mesmo tempo em que é negociada e tensionada pelas medidas securitárias que acompanha (Aydin-Düzgit; Rumeli li, 2019; EU Signs off..., 2024).

Esse tensionamento também evidencia a centralidade do discurso na transformação da política de asilo. A narrativa que enfatiza o risco do colapso institucional caso não haja redistribuição, presente em documentos como Completing the reform... (European Comission, 2016b), atua como prática discursiva que legitima reformas profundas ao apresentar o sistema anterior como inviável. Como destacam Kurki e Wight (2018), discursos criam urgências políticas que tornam certas opções plausíveis e outras impensáveis. Dessa forma, a insistência na “pressão excessiva” e na “necessidade de eficiência” cria uma moldura que privilegia soluções tecnocráti-

cas e securitárias, ao mesmo tempo em que marginaliza narrativas humanitárias mais robustas (Kurki; Wight, 2018).

Por fim, quando o texto menciona que a UE se vê obrigada a alinhar suas práticas com valores fundacionais, pluralismo, tolerância, justiça, solidariedade, evidencia-se a disputa discursiva sobre o que significa ser europeu. As reformas no SECA e no Pacto de 2024 são não apenas políticas, mas tentativas de reinstituir uma identidade coletiva coerente com esses valores. Entretanto, a presença constante de medidas de filtragem, redistribuição condicionada e parcerias externas para contenção demonstra que essa identidade permanece instável e negociada. À luz do construtivismo e da análise de discurso, essa instabilidade não é falha, mas elemento constitutivo da identidade europeia, continuamente produzida nas fronteiras, nos documentos oficiais e nas narrativas sobre migração (Aydin-Düzgit; Rumelili, 2019; Wendt, 1999; Zehfuss, 2002).

A redistribuição de refugiados entre os Estados-Membros pode desafiar ou reforçar esse conceito e a distinção entre refugiados que são acolhidos e os que não, como nas reformas do Sistema de Dublin, é uma forma de exercer poder simbólico, o qual atua através da dominação sutil, moldando percepções coletivas e identidades nacionais. No sistema de asilo da UE, a aplicação das quotas de acolhimento de refugiados pode ser vista como uma redistribuição de capital simbólico, onde Estados que aceitam mais refugiados ganham prestígio e reconhecimento, reforçando suas identidades como nações solidárias. No entanto, a desigualdade na distribuição de refugiados, compromete os princípios de solidariedade e proporcionalidade, refletindo uma luta simbólica que desafia as estruturas de poder dentro da União Europeia. Com isso, Estados e instituições que possuem alto capital simbólico, devido ao seu compromisso com os direitos humanos e a solidariedade, podem exercer maior influência na formação de políticas inclusivas (Bourdieu, 1989).

A partir dessa releitura discursivo-construtivista das políticas europeias de acolhimento, torna-se evidente que a resposta da União Europeia à chegada dos refugiados sírios não pode ser compreendida apenas como gestão técnica de fluxos migratórios, mas como um processo político de (re)produção identitária sustentado por discursos que delimitam pertencimentos, ameaças e responsabilidades. As reformas do sistema de asilo – da revisão do Regulamento de Dublin à adoção do Pacto de 2024 – revelam como

práticas institucionais são moldadas por narrativas que constroem o refugiado como “fardo”, “risco” ou “inelegível”, ao mesmo tempo em que performam a autoimagem europeia de ator solidário e defensor de direitos humanos. Assim, a análise de discurso permite evidenciar as tensões entre valores normativos proclamados e mecanismos securitários implementados, demonstrando que o acolhimento é atravessado por disputas simbólicas, relações de poder e projetos de identidade coletiva. Conclui-se, portanto, que compreender as políticas de asilo da UE implica reconhecer que elas não apenas regulam a mobilidade, mas produzem e consolidam sentidos sobre o que é – e sobre quem pode vir a ser – a própria Europa (Aydin-Düzgit; Rumelili, 2019; Wendt, 1999).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, a teoria construtivista possibilita analisar a integração dos refugiados sírios na União Europeia, o que consequentemente explica as questões principais envolvendo a formação de identidade e as mudanças conjunturais na política de asilo europeia. Com isso, ao apresentar essas questões, foi possível compreender como a narrativa da “crise” dos refugiados no continente europeu foi construída e como ela influenciou nas políticas de acolhimento entre 2016 a 2024.

Portanto, a teoria construtivista, com seu foco na construção social das realidades internacionais, mostrou-se instrumental para entender essas dinâmicas. A interação entre Estados e atores não-estatais, como a União Europeia, revelou-se crucial na reestruturação de políticas e práticas de acolhimento. As adaptações no sistema de asilo europeu, especialmente frente à crise síria, evidenciaram uma mudança na conjuntura europeia, uma vez que as políticas de acolhimento evoluíram para atender tanto às necessidades humanitárias dos refugiados quanto às preocupações de segurança e integração dos Estados membros. A criação de políticas mais formais e sustentáveis de integração reflete um esforço contínuo para equilibrar esses interesses conflitantes e continuar promovendo a solidariedade no continente.

Assim, é possível entender que a questão do alto fluxo de refugiados sírios, frequentemente retratada pela União Europeia como um “fardo”, levaram ao desenvolvimento de

políticas restritivas para controlar e diminuir os números de requerentes enquanto construíam uma identidade acolhedora.. Essa narrativa não surgiu de maneira espontânea, mas se formou a partir de um estudo detalhado das identidades nacionais e da maneira como cada Estado colabora ou resiste no desenvolvimento de suas políticas de acolhimento. Compreender essas narrativas identitárias e como elas influenciam as políticas de acolhimento é essencial para promover uma abordagem mais coesa e solidária dentro da UE, assim, por meio dessa compreensão, é possível alinhar os valores fundamentais de direitos humanos e solidariedade com ações concretas que respeitem a dignidade dos refugiados e fortaleçam a unidade europeia.

## REFERÊNCIAS

- ACNUR BRASIL. **Refugiados**. Brasília: ACNUR Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://www.acnur.org.br/sobre-o-acnur/quem-ajudamos/refugiados>. Acesso em: 16 nov. 2025.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **EU: Migration Pact agreement will lead to a “surge in suffering**. Amnesty International, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/12/eu-migration-pact-agreement-will-lead-to-a-surge-in-suffering/>. Acesso em: 8 de maio de 2024.
- AYDIN-DÜZGIT, Senem; RUMELILI, Bahar. **Discourse analysis: strengths and shortcomings**. All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace, v. 8, n. 2, p. 285–305, 2019.
- AZEVEDO, José. **Metodologias qualitativas: análise de discurso**. Porto: Universidade do Porto. Faculdade de Letras Janeiro, 1998.
- BAUBÖCK, Rainer. **Refugee protection and burden-sharing in the European Union**. Journal of Common Market Studies, v. 56, n. 1, p. 141-156, 2018.
- BELL, J. **Como Realizar um projeto de Investigação** (3<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Gradiva. 1993.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Difel, Lisboa, 1989.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Asilo e migração**: Conselho aprova mandatos de negociação sobre o Regulamento Eurodac e o Regulamento Triagem, e 21 Estados adotam uma declaração sobre solidariedade. Conselho da União Europeia, 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>. Acesso em 22 de maio de 2024.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Política de migração: Conselho aprova mandato sobre legislação da UE relativa à situação de crise**. Conselho

da União Europeia, 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/>. Acesso em: 25 de maio de 2024.

**CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Reforma do sistema de Asilo e Migração:** Representantes dos Estados-Membros da UE dão luz verde a acordo com o Parlamento Europeu. Conselho da União Europeia, 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/02/08/asylum-and-migration-reform-eu-member-states-representatives-green-light-deal-with-european-parliament/>. Acesso em: 20 de maio de 2024.

Centro de Informação Europeia Jacques Delors. **Breve história da migração na UE.** Eurocid, 2020. Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/breve-historia-da-migracao-na-ue>. Acesso em 09 maio 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy.** European Commission, 2016a. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_2433](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2433). Acesso em: 15 maio 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Cronologia – Pacto em matéria de migração e asilo.** European Commission, 2024a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>. Acesso em: 10 maio 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Pact on Migration and Asylum.** European Commission, 2024b. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en). Acesso em: 15 de maio de 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Towards a sustainable and fair Common European Asylum System.** European Commission, 2016b. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_1620](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1620). Acesso em: 15 maio 2024.

EUROPEAN COUNCIL. **Video conference of home affairs ministers, 14 December 2020.** European Council, 2020. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2020/12/14/>. Acesso em: 16 maio 2024.

EUROPEAN UNION. **Reform of the Dublin system.** European Union, 2019. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS\\_BRI\(2016\)586639\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI(2016)586639_EN.pdf). Acesso em: 16 maio 2024.

EU Signs off on Sweeping Migration Overhaul ahead of Elections. **Al Jazeera**, 14 de Maio 2024. Disponível em: [www.aljazeera.com/news/2024/5/14/eu-signs-off-on-sweeping-migration-overhaul-ahead-of-elections](http://www.aljazeera.com/news/2024/5/14/eu-signs-off-on-sweeping-migration-overhaul-ahead-of-elections). Acesso em: 23 maio 2024.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber.** Forense Universitária, Rio de Janeiro, 7º edição, 2008.

FURTADO, Gabriela; RODER, Henrique; AGUILAR, Sergio. **A Guerra Civil Síria, o Oriente Médio e o Sistema Internacional.** Série Conflitos Internacionais, v.1, n 6, dez 2014.

G1. Uma a cada 95 pessoas no mundo está forçadamente deslocada de seu local de origem, aponta relatório da ONU. G1, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/06/18/uma-a-cada-95-pessoas-no-mundo-esta-forcadamente-deslocada-de-seu-local-de-origem-aponta-relatorio-da-onu.ghtml>. Acesso em: 16 maio 2024

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Effective evaluation.** San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

IGEA, D. et al. **Técnicas de investigación en ciencias sociales.** Madrid: Dykinson, 1995.

KURKI, Milja; WIGHT, Colin. International Relations and Social Science. In: DUNNE, Timothy; KURKI, Milja; SMITH, Steve (eds.). **International Relations Theories: Discipline and Diversity.** 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 14-35.

KROHLING, Aloísio; MARIA, Julia Scárdua. A Crise dos Refugiados Sírios na Europa. **Revista Internacional Consinter de Direito**, 2016. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/0403>. Acesso em: 09 maio 2024.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo, SP: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MAIANI, F., **The Reform of the Dublin III Regulation**, EP Policy Department C, PE 571.360 (2016).

MALMERSJO G., REMÁC M., **Regulation 604/2013 (Dublin Regulation) and asylum procedures in Europe: Implementation Appraisal**, EPRS, PE 573.304 (2016).

MARIA, G., FERREIRA T., GARCEZ G., **Fluxo Migratório de Refugiados Sírios: Desafios e Possibilidades Perante o Direito Internacional.** Leopoldianum, n° 129, 2020.

European Parliament passes asylum and migration reforms. Al Jazeera, 10 de abril 2024. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2024/4/10/european-parliament-passes-asylum-and-migration-reforms>. Acesso em: 23 maio 2024.

NOGUEIRA, Carolina D. **Os atores sociais e a teoria das relações internacionais.** Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011. Disponível em <[https://www.abri.org.br/anais/3\\_Encontro\\_Nacional\\_ABRI/Teoria\\_das\\_Relacoes\\_Internacionais/TRIS%208\\_Carolina%20Dantas%20Nogueira%20Os%20atores%20sociais....pdf](https://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Teoria_das_Relacoes_Internacionais/TRIS%208_Carolina%20Dantas%20Nogueira%20Os%20atores%20sociais....pdf)>. Acesso em 16 abr. 2024.

OLIVEIRA, Cristiane dos Santos. **Alemanha, Brasil, Índia e a responsabilidade de proteger:** entre o pragmatismo e o peso do passado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais. Orientador: Kai Michael Kenkel, 2012.

ONUF, Nicholas. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations.** Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PARLAMENTO EUROPEU. **Asilo e migração na UE em números.** Parlamento Europeu, s.d. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20170629STO78630/asilo-e-migracao-na-ue-em-numeros>. Acesso em: 20 nov. 2025.

SANTOS, Marina D'Lara Siqueira. A crise dos Refugiados na Europa. **Conjuntura internacional.** PUC Minas, 2015. Disponível em: <<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2015/10/22/a-crise-dos-refugiados-na-europa/>>. Acesso em: 12 maio. 2024.

SILVA, Mariana Rodrigues de Macedo. **As diferenças das formas de tratamento dos refugiados na Europa vs. Oriente Médio:** Uma análise da crise dos refugiados da Síria e da Ucrânia. Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), 2022. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/16382/1/21901574.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2024.

UNHCR. Global Trends: Forced Displacement in 2018. Genebra: UNHCR, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-trends-2018>. Acesso em: 20 nov. 2025.

WENDT, Alexander. Identity and Structural Change in International Politics. In: LAPID, Y; KRATOCHWIL, F. **The Return of Culture and Identity in IR Theory.** London: Lynne Rienner Publishers, 1996, Capítulo 1.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics.** Cambridge University Press and the British International Studies Association (BISA), Editorial Board, 1999.

ZEHFUSS, Maja. **Constructivism in International Relations: The politics of reality.** The Press Syndicate of the University of Cambridge, Editorial Board, 2002.

# O gigante asiático no multilateralismo pós anos 90: uma análise Institucionalista Neoliberal da entrada da China na OMC

*The Asian Giant in Post-1990s Multilateralism:  
A Neoliberal Institutional Analysis of China's  
Accession to the WTO*

*El Gigante Asiático en el Multilateralismo Posterior a  
los Años 90: Un Análisis Institucionalista Neoliberal  
de la Entrada de China en la OMC*

Ana Beatriz Damasceno<sup>1</sup>  
André Luís Norvino da Cruz<sup>2</sup>  
Gabriela Martins Carvalho<sup>3</sup>  
João Victor Diniz Conrado<sup>4</sup>  
Laís Camille de Mattos Campos<sup>5</sup>  
Lívia Tavares Lucas<sup>6</sup>  
Raquel Scomparin Silva<sup>7</sup>

Recebido em: 27 de março de 2025  
Aprovado em: 08 de outubro de 2024

- 
1. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas; e-mail: damascenoanab@gmail.com
  2. Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas; e-mail: norvinoandre@gmail.com
  3. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas; e-mail: martinscarvalhogabriela@gmail.com
  4. Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas; e-mail: joaoVictor.dinizconrado@gmail.com
  5. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas; e-mail: laiscamille.mc@gmail.com
  6. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas; e-mail: liavitucas@gmail.com
  7. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Poços de Caldas; e-mail: raquelscomparin@gmail.com

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo entender a entrada da China na Organização Mundial de Comércio, em 2001, contextualizando a partir fundação da República Popular da China por Mao Tsé-Tung, até sua liberalização, e como isso influenciou as relações comerciais internacionais, no séculos XX e XXI, a fim de compreender e analisar, por meio da ótica Institucionalista Neoliberal, as principais alterações na disposição do comércio mundial e suas interações adjacentes. Diante do exposto, a hipótese preliminar é de que a abertura comercial chinesa foi responsável por sua ascensão à potência comercial e por uma transformação das relações internacionais que beneficiou tanto a China quanto os demais países participantes das OMC.

Palavras-chave: Cooperação; Ascensão; China; Estado; Instituições.

## ABSTRACT

This article aims to understand China's entry into the World Trade Organization in 2001, contextualizing it from the founding of the People's Republic of China by Mao Zedong, to its liberalization, and how this influenced international trade relations in the centuries XX and XXI, to understand and analyze, through a Neoliberal Institutional perspective, the main changes in the disposition of world trade

and its adjacent interactions. In view of the above, the preliminary hypothesis is that China's commercial opening was responsible for its rise to commercial power and for a transformation in international relations that benefited both China and the other countries participating in the WTO.

Keywords: Cooperation; Rise; China; State; Institutions.

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo entender la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio, en 2001, contextualizando desde la fundación de la República Popular China por Mao Tsé-Tung, hasta su liberalización, y cómo esto influenció las relaciones comerciales internacionales en los siglos XX y XXI, a fin de comprender y analizar, por medio de la óptica Institucionalista Neoliberal, las principales alteraciones en la disposición del comercio mundial y sus interacciones adyacentes. Ante lo expuesto, la hipótesis preliminar es que la apertura comercial china fue responsable de su ascenso a potencia comercial y de una transformación de las relaciones internacionales que benefició tanto a China como a los demás países participantes de la OMC.

Palabras clave: Cooperación; Ascenso; China; Estado; Instituciones.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, período de grandes tensões que abalaram o mundo e trouxeram a notoriedade das superpotências após duas guerras mundiais – Estados Unidos e União Soviética -, o multilateralismo toma o lugar da bipolaridade, ao passo que surgem nas relações internacionais novos integrantes que trazem uma descentralização da geopolítica contemporânea. Na conjuntura dos anos 90 e início do século XXI, as nações tendem a trabalhar em conjunto, cooperando a fim de resolver as questões e desafios globais, e assim, tem-se uma ascensão de novos atores estatais e não estatais, como empresas multinacionais e organizações não governamentais (ONGs). Nesse contexto, surge em 1995 a Organização Mundial do Comércio, órgão internacional que sucedeu às regras

propostas pelo GATT<sup>8</sup>, que se tornou um espaço onde as nações poderiam negociar, cooperar e buscar soluções diplomáticas para questões que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Na busca por regularizar o seu comércio com o mundo e fazer parte da nova ordem global, a China aderiu às normas e regras da OMC no ano de 2001, adentrando como um player global dentro da organização, de forma a emergir comercialmente no contexto internacional. A relevância do país asiático se faz perante a sua grande mudança interna para com o mundo comercialmente. Desde a ascensão de Mao Tsé-Tung em 1949, encontrava-se em um processo de mudança, visto que Mao visava um desprendimento da cultura tradicional chinesa, revolucionando a estrutura de poder da China. No entanto, com a entrada de Deng Xiaoping ao poder na China, inicia-se um processo de abertura comercial do país ao resto do mundo.

Diante do exposto, este artigo tem o intuito de apresentar a ascensão chinesa no ambiente internacional, a partir de sua entrada na OMC, por meio da óptica neoliberal institucionalista, no processo de amadurecimento chinês no mercado mundial. Destarte, tem-se uma progressão chinesa na balança comercial de outras nações que será exposta durante a análise, realizada por meio de um levantamento estatístico das movimentações chinesas de 1987 a 2022, evidenciando o país como uma grande potência comercial no século XXI. Ademais, através do estudo das relações econômicas chinesas com o mundo e suas consequências, antes da sua abertura e após esse processo, buscaremos responder a pergunta “Em que medida a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) impactou as suas relações comerciais com o mundo?”, à luz das ideias de Keohane.

## 2 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS PARA A CORRENTE NEOLIBERAL

As relações internacionais contemporâneas suscitam o debate acerca da temática da cooperação, através de organizações intergovernamentais, convenções ou regimes, e como essa pauta influencia na ação – por vezes, inação –, de atores estatais. O ter-

---

8. GATT é a sigla para “General Agreement on Tariffs and Trade”, tratado estabelecido em 1947 sob a iniciativa do livre-comércio.

mo cooperação vem do latim *cum + operari*, que significa “trabalhar juntos”. Assim, ao trazer a palavra na análise do sistema internacional, é possível perceber a sua ocorrência perante a conjuntura anárquica em que os países estão inseridos. Nesse sentido, a fim de compreender a política mundial, torna-se necessário destacar dois aspectos-chave: a descentralização e a institucionalização. Apontada tanto por Kenneth Waltz (1979) quanto por Robert Keohane (1989), a anarquia é considerada na observação do internacional e suas consequências, que apesar de comumente ser associada ao caos e à desordem, diz sobre a “falta de um governo central”. Enquanto no estudo neorrealista a anarquia constrói um cenário de insegurança, contribuindo para a reação defensiva dos Estados, na ótica neoliberal, a anarquia beneficia a relação de interdependência complexa, que favorece a criação de instituições internacionais, devendo assegurar e regulamentar as interações entre os atores. Desse modo, para os institucionalistas neoliberais, as instituições internacionais não eliminam o dilema da anarquia, mas reduzem incertezas, promovem transparência e criam incentivos para a cooperação mesmo entre atores com interesses divergentes (Keohane, 1989; Waltz, 1979).

De acordo com Keohane (1989), as instituições existem como “conjunto de regras persistentes e conectadas (formais e informais) que prescrevem papéis comportamentais, restringem a atividade e moldam as expectativas”, de modo a normatizar os vínculos entre os países (Keohane, 1989, p. 3). Nesse cenário, as nações buscam salvaguardar seus interesses por meio de uma relação simbiótica de complementaridade, através de regras, normas e convenções que garantam o cumprimento do intuito das instituições formadas. Portanto, Keohane disserta, em crítica a visão neorrealista de Waltz (1979) sobre o reflexo das organizações intergovernamentais no “xadrez geopolítico” do século XX, de forma correlativa ao papel das nações. Destarte, essa influência da institucionalização pode ser metrificada através de três dimensões, sendo elas: communalidade, no sentido de que todos os agentes compartilham da mesma projeção de conduta dos demais; especificidade, em que as mesmas estão discriminadas por meio de normas e regras; e autonomia, visto que as instituições são livres para reformular suas diretrizes sem interferência de agentes externos (Keohane, 1989; Waltz, 1979).

Nessa perspectiva, a teoria da interdependência complexa se torna central para compreender a lógica institucionalista neo-

liberal. Diferentemente da visão neorrealista, que hierarquiza a segurança militar, a interdependência demonstra que as agendas internacionais são múltiplas e interconectadas, abrangendo temas econômicos, ambientais e tecnológicos. É justamente nesse ambiente que Joseph Nye (2002) insere os conceitos de Hard Power e Soft Power, articulados por meio da metáfora do tabuleiro de xadrez tridimensional dissertado por Caio Martinelli (2016). O poder coercitivo, expresso em recursos militares e econômicos, deve ser complementado pela capacidade de atração cultural, ideológica e institucional, garantindo legitimidade e ampliando a influência internacional. Essa corrente teórica converge com a lógica institucionalista neoliberal ao destacar que, em um cenário global interdependente, a liderança não se sustenta apenas pela imposição, mas pela habilidade de moldar preferências, difundir normas e legitimar práticas por meio das instituições. Assim, a estabilidade do sistema internacional não decorre da supremacia unilateral, mas da articulação entre diferentes fontes de poder, reguladas e potencializadas pela institucionalização das relações internacionais (Nye, 2002; Martinelli, 2016).

No que tange ao funcionamento das instituições, Keohane (1989) aponta três condicionantes centrais para sua eficiência: a similitude de interesses, o nível de informação disponível e a expectativa de reciprocidade. A convergência de interesses tende a favorecer a cooperação, enquanto divergências profundas estimulam deserções ou comportamentos oportunistas, como ilustram os modelos do dilema do prisioneiro e do Stag Hunt. Contudo, tais condicionantes não operam de forma automática, ou seja, a prática demonstra que sua efetividade depende da capacidade dos atores de reconhecer ganhos mútuos e sustentar compromissos no longo prazo. Experiências como a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio evidenciam que afinidades econômicas e mecanismos de monitoramento podem consolidar cooperação mesmo diante de crises, ao passo que instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a Convenção do Clima revelam os limites da institucionalização frente a conflitos de percepção e assimetrias de poder. Nesse sentido, embora Keohane destaque que as instituições reduzem incertezas e alinham expectativas, sua eficácia está necessariamente condicionada à viabilidade política de acomodar interesses divergentes e às relações de poder que estruturam o sistema internacional (Axelrod; Keohane, 1985).

Acrescido disso, o dilema de prisioneiro é um conceito inserido dentro da Teoria dos Jogos, utilizado também nos pensamentos neoliberais, onde se tem uma interação entre dois atores racionais, na qual ambos os jogadores fazem escolhas visando seus próprios interesses. O que, consequentemente, leva a resultados que não os beneficiam mutuamente, visto que existe a ausência de comunicação e a busca pela maximização e obtenção de privilégio pessoal. Em contraste, o Stag Hunt descreve uma situação em que a cooperação é vantajosa, porém se faz necessária por meio da confiança e comunicação entre as partes, de modo que há a necessidade de negociações que demonstrem a estrutura de recompensa entre os interesses conflitantes e convergentes. Por vezes, esse modelo é chamado de “dilema de confiança”, em contraposição ao dilema do prisioneiro, por destacar a importância da cooperação e confiança (Axelrod; Keohane, 1985).

Outro ponto fundamental é a chamada “sombra do futuro”, que desempenha papel crucial na formulação e manutenção de acordos internacionais, pois amplia a expectativa de que os Estados voltarão a interagir, incentivando a cooperação e inibindo comportamentos oportunistas. Embora esse conceito se estenda a todas as dimensões do sistema internacional, ele possui maior aplicabilidade em áreas políticas e econômicas, nas quais há possibilidade de retaliações e ganhos contínuos, ao contrário da esfera de segurança, onde a dissuasão militar torna as respostas mais custosas e menos previsíveis. Keohane e Martin (1995) destacam quatro aspectos relevantes vinculados ao dilema do prisioneiro: a confiabilidade e a transparência das informações, que reduzem incertezas; a regularidade das interações, que reforça a previsibilidade; e o horizonte de longo prazo, que sustenta a expectativa de benefícios futuros. A prática mostra que, quando esses elementos estão presentes, instituições conseguem não apenas preservar interesses econômicos, como no caso da OMC, mas também criar vínculos duradouros entre Estados, convertendo a lógica da desconfiança em incentivos para a cooperação (Keohane; Martin, 1995).

Em contrapartida, os países podem tender a não cooperar se realizarem uma análise precipitada, e por vezes errônea, sobre a capacidade de ação de outros atores. A imprevisibilidade gerada pela falta de um órgão que garanta uma coesão e clareza sobre as próximas possíveis ações estatais leva a um cenário de insegurança. Nessa perspectiva, Krasner (1982) argumenta que a cooperação não é

dependente apenas do poder hegemônico, como também de interesses convergentes e de normas compartilhadas entre os atores internacionais. Ademais, os regimes de cooperação estabilizam expectativas ao permitirem aos Estados maior previsibilidade acerca do comportamento alheio. Desse modo, ressalta-se a diferenciação entre regimes de cooperação fortes e fracos, sendo os fortes caracterizados por seu alto grau de institucionalização, enquanto que os fracos, tem como característica a baixa capacidade de influência no cenário internacional (Axelrod; Keohane, 1985; Krasner, 1982).

Por último, o número de atores e a maneira como estes se relacionam são determinantes para que a reciprocidade seja um mecanismo que induza a cooperação. Dessa forma, tem-se a reciprocidade dependendo de condições como o reconhecimento dos desertores, o impulsionamento para a punição de desertores a longo prazo e a resposta defensiva aos desertores. Todavia, a existência de muitos intervenientes cria a possibilidade de uma maior desarmônia entre os fatores, o que dificulta uma plena cooperação. Apesar disso, no cenário com muitos atores, é também provável a formação de coalizões e alianças temporárias para atingir objetivos em comum. A cooperação entre os participantes de uma instituição, de uma convenção ou de um regime vai depender da complexidade dos atores. Desafios podem surgir, de modo a variar os níveis de afinidade e questões de identificação de pautas em convergência, ou das que se discordam, e para resolver os impasses, será necessário de grande empenho dos *players*<sup>9</sup> para realizar barganha, um processo que é evidenciado por Lisa Martin (1992) como feito realizado de uma melhor forma quando inseridos em uma instituição (Axelrod; Keohane, 1985; Martin, 1992).

Dessa maneira, ao entrar em uma instituição ou concordar com um regime ou convenção, um país estará buscando benefícios para a sua ação, de modo a pender positivamente da comparação de custo-benefício. A partir de um cálculo racional, o governo pode analisar as principais matrizes de ganhos e perdas ao aderir a esta instituição. Quando analisamos órgãos como a Organização Mundial do Comércio, a ratificação de um ator inclui a ponderação acerca da participação em um sistema de comércio global que assegura a redução de tarifas, o aumento de investimentos e o acesso

---

9. O termo é comumente utilizado em análises geopolíticas, nomeando os atores que participam de determinado debate ou discussão como “players”.

a mercados internacionais. Ademais, a integração na economia global propõe ao país a possibilidade de atingir um maior crescimento econômico e, com o auxílio de investidores, ampliar seu desenvolvimento tecnológico. Nesse sentido, ao analisarmos a relação entre a não participação na OMC e a participação, economias se adaptam para o mercado, de modo a conseguir maiores vantagens comparativas daquelas que podem escolher não entrar no órgão, o que demonstrará maiores benefícios do que perdas para aquelas que se propõem cooperar na “arena global”. Portanto, ao se integrar a regimes internacionais como a OMC, há a criação de benefícios mútuos, que contribuem diretamente para a conexão de crescimento econômico, investimento e acesso a mercados globais (Axelrod; Keohane, 1985; Keohane e Nye, 1998).

Visando a excelência da cooperação, torna-se necessário que os integrantes sigam uma série de normas que garantem seu funcionamento efetivo, sendo assim, o Estado precisa adotar reformulações em sua política interna, principalmente em questões como direitos trabalhistas e as questões ambientais, pautas de grande preocupação para o cenário do século XXI. Assim, nenhuma relação é 100% benéfica, em que não haja questões a serem avaliadas e mudadas, visto que há a necessidade de adequação para participar de convenções e regimes, além de entrada em organismos. É importante frisar também que as hierarquias dentro de um órgão internacional podem determinar o curso que aquela instituição irá tomar; atores considerados “mais fortes” tendem a agir de forma a policiar as ações dos demais atores que são “mais fracos” no cumprimento das regras, tendo, portanto, menor influência (Axelrod; Keohane, 1985; Krasner, 1982).

### **3 DA FUNDAÇÃO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA À ADESÃO À ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO: A EVOLUÇÃO DA CHINA**

A partir de 1927, inicia-se a guerra civil chinesa, um conflito aberto entre dois grupos antagônicos: o Partido Comunista Chinês, encabeçado por Mao Tsé-Tung, e o Partido Nacionalista de Chiang Kai-shek, que recebia apoio norte-americano. Estendendo-se até 1949, a guerra civil teve como vitoriosos os comunistas, resultando na criação da República Popular da China e na ascensão de Mao ao poder. Mao Tsé-Tung tinha por desejo novos rumos para a China,

rompendo com o ideal harmônico confucionista, tendo em vista que, para ele, este seria o responsável pela fragilização e subjugação da China. Com o implacável propósito de iniciar o processo de sinalização, Mao direcionou significativos investimentos voltados à segurança, por meio de aparatos militares e nucleares. A RPC tinha por interesse modificar os antigos vestígios da colonização, além de se afastar diplomaticamente de países imperialistas ocidentais. Nesse sentido, a motivação de Mao para mudar o cenário de vulnerabilidade chinesa não se limitava apenas à sua visão ideológica, mas sim de uma estratégia para garantir a sobrevivência nacional e a autossuficiência, além do emprego de instrumentos militares. (Khan, 2018; Kissinger, 2011).

Para Mao Tsé-Tung, a China deveria passar por um movimento de revolução contínua, almejando a promoção do país no meio internacional, alterando seu âmbito doméstico e mantendo uma singularidade chinesa assegurada por três pilares: ideologia, tradição e nacionalismo. Sob sua liderança, a Revolução Cultural Proletária foi um período na China marcado pelo esforço de erradicar a cultura tradicional chinesa e fortalecer a revolução comunista. Isso resultou em uma década de agitação ideológica intensa e conflitos políticos devido às diferenças de opiniões populares. Ademais, o sistema educacional colapsou, levando a adesão dos jovens aos Guardas Vermelhos, grupos ideologicamente veementes que operavam fora das instituições estabelecidas. Mao proclamou discursos provocativos, além de fazer apologia a ações violentas contra a estrutura e os costumes tradicionais, tendo como consequência um grande derramamento de sangue e mudanças no ordenamento do poder chinês. Esse período revela o paradoxo da estratégia maoísta: ao mesmo tempo que tentava fortalecer a imagem internacional chinesa, Mao intensificava as tensões internas, criando estabilidade e instrumentos para manutenção da ordem revolucionária. (Khan, 2018; Kissinger, 2011).

Após a morte do ex-líder chinês Mao Tsé-Tung em 1976, a República Popular da China entrou em um processo de grandes agitações políticas e econômicas. Causando surpresa aos nomes mais propensos ao comando do Partido Comunista Chinês (PCCh), principalmente aos denominados, de acordo com Brautigam e Xiaoyang (2011), como “O Bando dos Quatro”, Mao nomeia Hua Guofeng como líder supremo do partido por acreditar que Guofeng estaria mais ligado às suas políticas da Revolução Cultural. Durante esse

momento, houve exílios de diversos integrantes do PCCh, além da saída de Deng Xiaoping da política chinesa, sendo reintegrado somente no ano seguinte, em 1977. Diante desse cenário, os líderes chineses ficavam mais impressionados com os discursos de Xiaoping, político que esteve, de forma conturbada, na gestão maoísta, mas que defendia a abertura comercial do país como via para o desenvolvimento. Goodman (1994) destaca que essa capacidade de “voltar” após sucessivos expurgos revela a plasticidade política de Deng e sua habilidade em articular coalizões internas, o que explica sua força em relação a outros líderes da época, garantindo-lhe uma posição de destaque mesmo em um ambiente de instabilidade. Enquanto isso, Hua Guofeng perdia credibilidade no partido, principalmente em posicionamentos vistos como contraditórios, ao apoiar reformas na economia, no mesmo momento em que as criticavam (Brautigam; Xiaoyang, 2011; Goodman, 1994; Kissinger, 2011).

Em 1979, passando-se dois anos desde o seu retorno ao partido comunista, Deng Xiaoping se autoproclamou presidente da RPC, de modo a integrar o ex-líder, Hua Guofeng, como primeiro-ministro, devido a grandes desentendimentos que ocorriam entre os dois políticos. A partir do seu governo, Deng inicia um processo de grandes reformas no país, tendo como principais objetivos a correção dos “erros ocorridos” durante a Revolução Cultural para superar as catástrofes ocorridas durante o período do Grande Salto. Uma das medidas de sua administração, segundo Zhu (2012), foi a continuidade da reforma agrária, porém agora trazendo a modernização da agricultura e conseguindo, assim, maximizar os ganhos econômicos, além da descentralização e da transformação das empresas. Entre outros aspectos, o que mais se destaca é que seu governo buscou corrigir os “erros” do período maoísta, promovendo a modernização da agricultura, a descentralização das empresas estatais e a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs). Desse modo, essas reformas devem ser compreendidas não como uma ruptura abrupta, mas como parte de uma linha de continuidade, em que elementos do maoísmo foram reinterpretados de forma pragmática para sustentar a nova agenda reformista (Brautigam; Xiaoyang, 2011; Zhu, 2012).

Com o objetivo de abrir o mercado chinês para investimentos estrangeiros, principalmente estadunidenses, e inserir a China no comércio global, sob o discurso da necessidade chinesa de abrir as

portas para o comércio para desenvolver-se à nível de países desenvolvidos, Deng inicia o processo para flexibilização da economia do país, com as Zonas Econômicas Especiais, que foram estabelecidas primeiramente em quatro localidades: Xiamen, Zhuhai, Shantou e Shenzhen. Essa última — Shenzhen — foi a pioneira do processo de iniciativa estrangeira para o desenvolvimento da indústria e tecnologia. Anteriormente ao seu estabelecimento, era uma região de intensa atividade agrícola e pesqueira. No entanto, após o processo de automatização, encontrou-se como um dos territórios mais bem-sucedidos, apresentando um crescimento de cerca de 36% nas indústrias secundárias e terciárias, em detrimento do setor primário que teve um decréscimo equivalente (Brautigam; Xiaoyang, 2011; Joseph, 2014).

A trajetória pessoal de Deng Xiaoping ajuda a compreender como ele reuniu legitimidade para conduzir tais reformas. Conforme destaca Goodman (1994), Deng sobreviveu a três expurgos políticos ao longo de sua carreira, demonstrando habilidade para recompor alianças e manter relevância dentro do PCC. Sua proximidade com Zhou Enlai e sua influência sobre o setor militar consolidaram a base de apoio necessária para sustentar sua liderança. Goodman também ressalta que sua visão reformista foi resultado de uma evolução de décadas, como mostram discursos e escritos desde os anos 1930, e não uma ruptura repentina, marcando um ponto de inflexão na centralidade das reformas de 1978–1980, registrando discursos oficiais, atas do Partido e decisões estratégicas que consolidaram a guinada para o pragmatismo e a abertura. Além disso, esse processo pode ser visto como um próprio revisionismo da China, em que Deng, ao invés de negar o maoísmo, reinterpretou-o para dar legitimidade às mudanças (Goodman, 1994; Zhu, 2012).

Nesse momento, o governo da RPC tentava alinhar duas estratégias que visavam um progresso econômico e a reformulação da sua economia. Junto do “*Bringing In*”, que aceitar investimentos externos, possibilitou o país a expandir e reestruturar sua indústria e seus produtos, os fortalecendo frente à competitividade internacional, acrescentava-se ao discurso dos líderes políticos chineses a iniciativa do “*Going Out*”, que incentivaram a introdução de capital estrangeiro no país, além de beneficiar as empresas chinesas que tentassem se internacionalizar, alcançando novos mercados. A China utilizou reservas cambiais para colaborar com o estabelecimento

de empresas em diversas regiões do mundo, além de comprar ativos subvalorizados, principalmente em países que possam ajudar com recursos energéticos. Tais estratégias não se encontraram em um resultado positivo para a economia asiática, que buscou de outra maneira o seu desenvolvimento (Brautigam; Xiaoyang, 2011).

Durante a década de 1990, o cenário internacional foi marcado pela transição do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) para a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). A China, que já buscava desde 1986 retornar formalmente ao GATT, intensificou as negociações após o reconhecimento internacional do governo de Pequim. Depois de quinze anos de ajustes e reformas estruturais, a RPC foi aceita como membro da OMC em 2001. A adesão exigiu compromissos significativos, como a liberalização do comércio, a redução de subsídios agrícolas, a abertura de setores antes controlados pelo Estado e o fortalecimento da proteção jurídica e judicial aos agentes econômicos (Gonçalves, 2008; Thors-tensen et al., 2012).

A ascensão chinesa deve ser compreendida pela sua posição de “duplo polo” na economia mundial: ao mesmo tempo em que se consolidou como grande exportadora de manufaturas intensivas em mão de obra, competindo diretamente com países asiáticos em terceiros mercados, a China também se tornou um vasto mercado interno, importando bens de capital, insumos e commodities. Esse papel duplo impactou profundamente a dinâmica regional, tornando a RPC simultaneamente competitiva e locomotiva de crescimento para a Ásia. Ademais, sua política econômica, baseada em câmbio controlado, reservas robustas e forte intervenção estatal, garantiu uma relativa autonomia frente às pressões externas, inclusive no processo de entrada na OMC, que ocorreu a partir de uma posição de força e não de fragilidade (Medeiros, 2006).

No campo político e estratégico, é possível ressaltar que a trajetória chinesa está ancorada na recusa ao hegemonismo e na busca de um desenvolvimento pacífico. Desde Deng Xiaoping, a diplomacia chinesa tem reafirmado os “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica”, respeito à soberania, não agressão, não ingerência, igualdade entre os Estados e benefícios mútuos, como diretrizes de inserção internacional. A entrada na OMC, longe de significar submissão a uma ordem liberal, foi interpretada como um passo dentro de uma estratégia mais ampla de integração pacífica e multipolar, que mais tarde se

ampliaria com a Iniciativa Cinturão e Rota. Essa visão contrasta com perspectivas ocidentais que interpretam a ascensão chinesa como inevitavelmente conflitiva (a chamada “Armadilha de Tucídides”), enfatizando que a China busca projetar liderança por meio da cooperação e do exemplo, e não pela imposição militar (Pires; Paulino, 2017).

Com o reconhecimento internacional do governo de Pequim pelos países da ONU, a República Popular da China inicia um longo processo de negociação para o seu retorno ao GATT formalmente no ano de 1986. Dessa maneira, a China, com um modelo econômico de não mercado, após um período de 15 anos e a dissolução do GATT em 1994, é aceita e formalizada como membro da chamada Organização Mundial do Comércio em 2001, buscando não somente novos mercados, mas também meios para aumentar seu capital, otimizar o sistema financeiro chinês e qualificar a mão-de-obra, aderindo maior valor aos produtos e serviços. A adesão ao GATT significou, no contexto chinês, o acesso a um sistema multilateral de comércio que oferecia maior estabilidade e previsibilidade em suas relações comerciais. Nesse cenário, em âmbito doméstico e internacional, o país passou por uma série de reformas que o levaram a se tornar uma economia de mercado e garantiram seu comprometimento ao aderir à Organização (Gonçalves, 2008; Liang, 2006).

Tais reformas ocorreram com a verificação de questões tanto jurídicas, quanto econômicas que aos poucos levam a caracterização da China como uma economia de mercado em ascensão. Entre as adaptações sistêmicas realizadas, constam responsabilidades que abrangem: tornar liberal a disponibilidade e o alcance do direito ao comércio; abnegar-se de tomar medidas que possam influenciar ou gerenciar empresas comerciais estatais; exceto em adequação com os Acordos da OMC; instaurar uma revisão judicial de procedimentos administrativos; facilitar que os preços dos produtos e serviços comercializados em cada setor fossem determinados pelas forças de mercado; extinguir subsídios à exportação de produtos agrícolas; disponibilizar serviços não-discriminatório na compra de insumos e mercadorias e em matéria de preços e fornecidos pelos agentes governamentais. Nesse processo, a China não somente se adaptou às normas multilaterais, como também fortaleceu sua estratégia a longo prazo, buscando modernizar sua economia para torná-la competitiva globalmente, ao mesmo tempo em que utilizava a adesão às instituições internacionais como for-

ma de consolidar sua posição no cenário internacional, articulando interesses econômicos com objetivos de prestígio e segurança estratégica (Hsiao, 1994; Thorstensen et al., 2012).

Como resultante das mudanças, tem-se uma maior abertura chinesa ao meio internacional, de modo a inaugurar no âmbito internacional a economia da RPC. Dessa forma, houve também uma maior receptividade chinesa aos investimentos vindos do exterior, que colaboraram para a escalada do país nos meios globais. Portanto, com os esforços alcançados, a China se torna a terceira maior potência comercial do globo, e com a renda investida no país se tem um maior investimento referente ao setor tecnológico, o que leva a uma sofisticação dos bens exportados pela nação. Em virtude dos ganhos proporcionados pela abertura comercial da RPC e a adesão à OMC, evidencia-se um cenário próspero na economia chinesa, o que pode ser observado na visão do autor,

seis anos depois da adesão, o balanço feito à sua atuação, enquanto potência econômica e comercial, está diretamente ligado à qualificação que beneficiou a entrada, às valorações dos países e autoridades observantes, às expectativas da própria China sobre os benefícios a retirar da entrada no SCM e à própria densificação do processo de regionalização da economia mundial (Gonçalves, 2008, p. 2).

Em síntese, a China passou por planos e governos para vislumbrar uma conjuntura progressiva e vantajosa. Desde Mao Tsé-Tung, em 1927, que buscou uma revolução constante, mantendo uma conduta tradicionalista e protecionista, que levava a RPC a estar fechada. Em contrapartida, com o governo seguinte de Deng Xiaoping, em 1979, com a intenção de maximizar os lucros, abre a nação para investimentos estrangeiros e cria as Zonas Econômicas Especiais e, em conjunto com a estratégia de “Going Out”, impulsiona o país no comércio e apresenta grande potencial para as relações exteriores. Essa virada não deve ser lida como simples oposição entre Mao e Deng, mas como uma reconfiguração estratégica do socialismo chinês, que manteve elementos centrais do ideário revolucionário ao mesmo tempo em que projetava o país para a modernidade global. Destarte, cria-se a necessidade de regulamentação dessas relações, feita por meio da entrada da China na Organização Mundial do Comércio, a transformando em âmbito doméstico e internacional (Brautigam; Xiaoyang, 2011; Goodman, 1994; Kissinger, 2011).

## 4 DO COMUNISMO DE MAO AO SOCIALISMO DE MERCADO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA DA ENTRADA DA CHINA NA OMC

A conjuntura internacional nos anos que sucederam o período da Guerra Fria é marcada por intensas redes de comércio e transação de recursos e serviços entre as nações, notoriamente com a ascensão de atores não-estatais, como instituições e organizações internacionais, ao passo que a agenda internacional deixou de se concentrar em questões de segurança para contextos de trocas comerciais entre os players da arena multilateral contemporânea. Processos de abertura comercial perpassaram o fim do século XX, em conjunto com a criação de organismos multilaterais, principalmente na análise da mudança da estrutura econômica da República Popular da China, que superou o comunismo presente desde a Revolução Chinesa, tornando-se uma economia de mercado fundamental para as transações contemporâneas. Desse modo, as instituições se tornaram essenciais no diálogo entre atores para a formação de uma relação interdependente, na qual as ações estatais impactam os demais mutuamente na vasta rede de interações em que estão inseridas (Gonçalves, 2008; Keohane, 1989; Nye, 2002).

Neste contexto, para assegurar a defesa do comércio internacional como meio para boas relações estatais, foi estabelecida em 1995 a Organização Mundial do Comércio, sucessora do GATT de 1947. Esta funciona como um fórum internacional para questões econômicas e comerciais, suscitando o debate da temática e promovendo a cooperação no contexto hodierno. O processo de entrada na organização é complexo e envolve trâmites que levam à cuidadosa consideração do país aspirante, tendo em vista a necessidade de adequação de suas políticas econômicas e cumprimento das regras estabelecidas pela instituição, o que garante uma maior integração dos participantes. Assim, a presença na OMC é um mecanismo que garante a regulamentação no comércio mundial utilizado pela RPC, de modo a afirmar o compromisso do país com as normas e regras da organização em abrir o seu mercado, sob o incentivo de desenvolver a nação a níveis de países desenvolvidos (Gonçalves, 2008; Liang, 2006; Keohane, 1989).

À vista disso, a China de Deng Xiaoping iniciou o processo de mudança para uma economia socialista de mercado através da atração de recursos externos, por meio da *Going Out Strategy* e

das Zonas Econômicas Especiais, inserindo assim, o país no Sistema de Comércio Mundial como um ator de grande notabilidade na conjuntura global, estabelecendo trocas com as demais nações e promovendo cooperação. Após um longo processo de discussão, ao concordar com as normas estabelecidas pela organização, o país visava a garantia de benefícios como “reciprocidade, transparência e da não discriminação que estruturaram o sistema do comércio mundial”, para assim, alcançar a expectativa das iniciativas chinesas se baseiam no desejo de desenvolver e superar o período em que estava fechado para o comércio com outras nações (Brautigam & Xiaoyang, 2011; Zhu, 2012; Gonçalves, 2008)

Em virtude deste propósito, a China iniciou um processo de reformulação de políticas internas, durante 15 anos, a fim de se adequar aos requisitos do sistema multilateral de comércio e, posteriormente, inserir-se na OMC. Primeiramente, evidencia-se a liberalização de viabilidade do direito ao comércio e de seu sistema bancário, a criação de métodos para classificação de benefícios advindos de subsídios, e afastamento do governo da RPC da gestão de empresas estatais, condicionando assim a transição para uma economia de mercado. Outro ponto de suma importância foi a reestruturação de sua constituição, com o intuito de propiciar melhores condições trabalhistas, além de uma reforma nas leis ambientais (Thorstensen et al., 2012; Hsiao, 1994; Liang, 2006).

Neste sentido, o comportamento da China, influenciado pelo papel de organizações não estatais, pautado nos princípios de cooperação, ao entrar na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, representou um marco crucial na estratégia econômica do país, não somente ao acessar novos mercados, mas como também reforçar a qualidade de mão de obra e assim, atribuir maior valor a seus produtos e serviços. Utilizando-se de um cálculo racional e da sombra do futuro, com o intuito de estudar as expectativas em relação aos outros atores a longo prazo, o governo chinês realizou uma análise expressiva acerca das principais matrizes de ganhos e perdas ao aderir a esta instituição. A partir da entrada na OMC, tem-se uma indução à reciprocidade, de modo a assegurar, pela maneira em que se relacionam com a vasta rede de atores, a cooperação interestatal (Axelrod & Keohane, 1985; Keohane & Martin, 1995; Martin, 1992)

Portanto, estes cálculos tinham em vista a ponderação da RPC sobre a integração em um sistema de comércio global que garantia a

diminuição de tarifas, o incremento de investimentos e a abertura a mercados internacionais. Além disso, a inserção na economia global oferecia à China a perspectiva de alcançar um crescimento econômico mais sólido e, por meio do apoio de investidores, ampliar ainda mais seu progresso tecnológico. Esse fato se comprova ao observar o crescimento dos percentuais de exportação de produtos chineses após a abertura comercial, na qual a RPC se restabeleceu no cenário mundial, ao longo dos anos de 1987 a 2017 (Gráfico 1). Nota-se que, em 1987, o valor comercial, em dólares, das exportações chinesas era de aproximadamente 43,2 bilhões, enquanto em 2017 o valor aproximado era de 2,2 trilhões, explicitando um crescimento de 2,15 trilhões em um período de 30 anos (Gonçalves; 2008; UN Comtrade, 2023).

Gráfico 1: Movimentação Chinesa (Exportações + Importações) no Comércio Mundial em US\$: 1987 – 2022.



Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do UN Comtrade. Acesso: 14 Nov. 2023.

Em conformidade com as informações evidenciadas no Gráfico 1, a China passa a se apresentar como uma influente potência exportadora com sua entrada na OMC, em 2001, tendo um aumento de quase 50% de seu valor comercial em 2002 em comparação com 1997, último ano antes da adesão à instituição registrado na pesquisa. Com o alinhamento às premissas neoliberais e a institucionalização do comércio internacional, tendo em vista a influência de sua anterior abertura econômica, o mundo assistiu a ascensão

chinesa e seu crescimento econômico a partir da redução de suas barreiras comerciais e aumento de investimentos estrangeiros no país, que resultaram em um acréscimo de 524% até 2017 e na atual segunda maior economia do mundo (Thorstensen, 2011; Medeiros, 2006; Keohane, 1989).

Tal crescimento econômico também se expressa através do Produto Interno Bruto (PIB) chinês, que registrou um aumento íngreme desde 2001, quando possuía US\$1.339 trilhões, até o primeiro trimestre de 2023, com US\$12,7 trilhões, segundo os dados do Departamento Nacional de Estatística. Consequentemente, a imagem da China se transformou no cenário internacional e avançou no âmbito doméstico, visto que houveram melhorias na qualidade de vida dos cidadãos chineses, ressaltado pelo autor que traz dados que exemplificam essa ascensão,

Segundo o Banco Mundial (BM), este explosivo crescimento econômico possibilitou retirar 400 milhões de pessoas do limiar de pobreza e baixar a porcentagem das pessoas que vivem com menos de 2 dólares por dia, de 72,6% (1990) da população total para 32% (2004) (Gonçalves, 2008, p. 4).

Equitativamente, os demais Estados atuantes no sistema internacional foram beneficiados com o movimento de abertura econômica da RPC e sua participação na Organização Mundial do Comércio. A priori, evidencia-se o acesso destes países ao vasto mercado consumidor chinês, o que gerou oportunidades de exportação em larga escala. Em adição, como parte de seu comprometimento com a OMC, a China limitou inúmeras barreiras comerciais, como restrições e tarifas, propiciando o comércio com os demais membros. Desse modo, as regras constituintes da instituição garantiam que os produtos de origem chinesa não ameaçassem o mercado doméstico das nações participantes, por meio da possibilidade de solucionar tal entrave através de canais diplomáticos (Thorstensen, 2011).

Ademais, a República Popular da China cria um ambiente favorável para o recebimento de empresas estrangeiras em seu território, devido à presença de mão de obra com maior custo-benefício, como também à existência de subsídios fiscais que barateiam a produção (Thorstensen, 2011). Em virtude das informações apresentadas, é possível inferir que, a partir da busca por estabilidade e previsibilidade nas relações comerciais, se estabelece a questão de preferência mútua, pautada em realizar os anseios econômicos de

ambos, confirmando que a estrutura da Organização Mundial do Comércio estimula a cooperação entre os atores presentes.

Em síntese, conclui-se que a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) representou um marco significativo nas relações comerciais globais, desencadeando uma transformação profunda na dinâmica econômica internacional. Desde sua adesão em 2001, a República Popular da China emergiu como uma potência comercial, desempenhando um papel crucial no impulsionamento do comércio global. Ao participar ativamente das regras multilaterais da OMC, o governo chinês se comprometeu a abrir seu mercado, por meio da promoção da liberalização econômica e da facilitação do fluxo de bens e serviços. Essa integração trouxe benefícios tanto para a China, que experimentou um crescimento econômico sólido, quanto para os demais participantes, que se beneficiaram do acesso expandido ao vasto mercado chinês. No entanto, desafios persistentes, como questões relacionadas às práticas comerciais desleais, exigem uma abordagem colaborativa contínua para garantir que os benefícios da participação da China na OMC sejam equitativos e sustentáveis a longo prazo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude dos fatos mencionados anteriormente, conclui-se que a entrada da China na OMC foi um fator deliberador para a ascensão chinesa perante o mercado internacional do comércio, confirmado a hipótese preliminar que delega razões ao acontecimento à presença chinesa no órgão internacional, vinculada ao seu processo de abertura comercial, testada através da análise empírica de dados estatísticos e de fatos históricos. Durante o governo de Mao Tse-Tung, de 1949 a 1976, o Estado chinês adotava uma postura protecionista e se isolava perante o sistema internacional, priorizando a modificação dos antigos vestígios de colonização, por meio do afastamento de países imperialistas ocidentais, além da manutenção da singularidade chinesa. Após sua morte, em 1976, ascende ao poder Deng Xiaoping, que objetivava reformas na RPC, de modo a realizar a maximização dos ganhos econômicos chineses, através da abertura econômica e a recapitulação das relações comerciais no cenário mundial.

Por conseguinte, a alteração de postura chinesa levou à adesão da República Popular da China no GATT, Acordo Geral de Tarifas e

Comércio, como forma de regulamentar seus processos alfandegários, visando promover o comércio internacional e reduzir barreiras comerciais. Posteriormente, o GATT deu origem à OMC, Organização Mundial do Comércio, à qual a RPC aderiu no ano de 2001, sendo um importante meio para a progressão da China no mercado internacional durante sua abertura econômica. Com o intuito de garantir que a cooperação na instituição seja efetiva, existem regras e normas (formais e informais) que devem ser seguidas pelos atores integrantes para regular as interações entre eles e criar um canal efetivo de comunicação entre os membros da organização.

Desse modo, com o objetivo de integrar à OMC e aderir às regras determinadas, a China buscou uma transição eficiente para se estabelecer como uma economia de mercado. Para tal fim, o ator se responsabilizou a implementar reformas referentes à liberalizar o sistema bancário chinês, permitir que os preços de produtos e serviços sigam as forças de mercado, bem como o governo se abster de influenciar as decisões de empresas estatais, essas modificações introduziram a China efetivamente no sistema multilateral, padronizando o ambiente internacional e induzindo a cooperação entre os membros presentes na organização, permitindo que funcione como um meio de desenvolvimento comercial e econômico. Ademais, a integração propiciou aos outros atores o acesso ao vasto mercado chinês, além do fortalecimento do próprio, que apresenta constante crescimento de transações comerciais no período analisado. Todavia, a instituição ainda sofre com algumas limitações, como as práticas comerciais desleais.

## REFERÊNCIAS

AXELROD, R.; KEOHANE, R. **Achieving Cooperation under Anarchy:** Strategies and Institutions. The Johns Hopkins University Press, Vol. 38, No. 1, pp. 226-254, 1985. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2010357?origin=JSTOR-pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

BRAUTIGAM, D.; XIAOYANG, T. **China's Investment in Special Economic Zones in Africa:** Special Economic Zones – Progress, Emerging Challenges, and Future Directions, pp. 69-100. The World Bank, Washington, 2011.

GALANTE, A. 2014. **As Zonas Económicas Especiais em África.** Dissertação de mestrado. Universidade de Aveiro. Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/14217/1/As%20Zonas%20Econ%c3%b3micas%20Especiais%20Chinesas%20em%20%c3%81frica.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

- GOODMAN, D. **Deng Xiaoping and the Chinese Revolution: A Political Biography.** 1. ed. Routledge, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780203035214>. Acesso em: 20 out. 2023.
- GONÇALVES, A. **A China na OMC:** Compromisso da Adesão. Janus, 2008. Disponível em: <http://www.janusonline.pt..> Acesso em: 09 nov. 2023.
- HSIAO, Monica. **China and the GATT: Two Theories of Political Economy Explaining China's Desire for Membership in the GATT.** 1994. Disponível em: <https://escholarship.org/content/qt0k2882sf/qt0k2882sf.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2023.
- JOSEPH, A. **Politics in China: An Introduction.** New York, 2014.
- KEOHANE, R. **International Institutions and State Power:** Essays in International Relations Theory. Harvard University, 1989.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence in the Information Age.** Foreign Affairs, v. 77, n. 5, pp. 81-94, set./out. 1998.
- KEOHANE, R.; MARTIN, L. **The Promise of Institutionalism Theory.** International Security, Vol. 20, No. 1, pp. 39-51, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2539214>. Acesso em: 12 out. 2023.
- KHAN, Sulmaan Wasif. **Haunted by Chaos: China's Grand Strategy from Mao Zedong to Xi Jinping.** Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2018. Disponível em: [https://books.google.com/books/about/Haunted\\_by\\_Chaos.html?hl=pt-BR&id=esdzEAAAQ\\_pasinBAJ](https://books.google.com/books/about/Haunted_by_Chaos.html?hl=pt-BR&id=esdzEAAAQ_pasinBAJ). Acesso em 12 out. 2023.
- KISSINGER, H. **Sobre a China.** Tradução de Cássio de Arantes Leite. – Rio de Janeiro : Objetiva, 2011.
- KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: **Regimes as Intervening Variables.** International Organization, v. 36, n. 2, pp. 185-205, 1982.
- LIANG, Wei. **The case of China's accession to GATT/WTO.** Berkeley Roundtable on the International Economy, UC Berkeley, 2006. Disponível em: <https://pages.ucsd.edu/~mnaoi/Papers/files/Wei%20Liang.pdf>. Acesso em 22 out. 2023.
- MARTINELLI, Caio. **O Jogo Tridimensional: o Hard Power, o Soft Power e a Interdependência Complexa, segundo Joseph Nye.** Conjuntura Global, vol. 5 n. 1, jan./abr., 2016, pp. 65-80.
- MARTIN, Lisa L. **Interests, power, and multilateralism.** International Organization, v. 46, n. 4, pp. 765-792, 1992.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática.** Revista de Economia Política, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 381-400, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/ckBJZnLqVSRYc8wSShkFqCh/?format=html>. Acesso em: 16 out. 2025.
- NYE, Joseph. **O paradoxo do poder americano: porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada.** Editora Unesp, 2002.

PIRES, Marcos Cordeiro; PAULINO, Luís Antonio. **Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa “Cinturão e Rota” como uma estratégia de desenvolvimento pacífico.** Relaciones Internacionales, n. 53, pp. 206-228, 2017. Disponível em: <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/64415>. Acesso em: 16 out. 2025.

THORSTENSEN, V. et al. **Acessão da China à OMC:** A Questão da Economia de Não Mercado. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, N. 9, Brasília, agosto de 2012.

THORSTENSEN, V. 2011. **China e EUA:** De guerras cambiais e a guerras comerciais. FGV EESP. Escola de Economia de São Paulo. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/10010>. Acesso em: 17 out. 2023.

UNITED NATIONS. **UN Comtrade Database,** 2023. Disponível em: <https://comtradeplus.un.org/>. Acesso em: 10 nov. 2025

WALTZ, K. **Theory of International Politics.** New York: McGraw-Hill, 1979.

ZHU, X. **Understanding China's growth:** past, present, and future. Journal of Economic Perspectives, 2012. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.26.4.103>. Acesso em: 20 out. 2023.

## **Chamada de artigos**

**FRONTEIRA**, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se aos estudantes de cursos de graduação de Relações Internacionais do Brasil – embora aceite artigos de graduandos em outros cursos e/ ou de fora do país. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre estudantes, a revista tem como objetivo estimular a iniciação científica. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

### **Entrega de artigos**

A Revista Fronteira opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

### **Normas de produção**

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo sistema da Revista Fronteira, em que o(s) autor(es) deverão cadastrar suas informações, como, por exemplo, nome completo do autor, o curso de graduação a que está vinculado, telefone e e-mail de contato.

A Fronteira atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1 - O autor deve estar cursando, obrigatoriamente, o nível de graduação ou ter concluído o curso há, no máximo, um ano;
- 2 - Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3 - Todo e qualquer artigo enviado à Revista Fronteira será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4 - Os artigos devem ser gravados e impressos em Word, com texto digitado em espaçamento duplo, Times New Roman e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e palavras e caracteres de quadros, gráficos e tabelas). Além

- disso, devem ser acompanhados por abstracts, resumos de 500 a 800 caracteres em português e em inglês, com quatro a seis palavras-chave, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos utilizados e das principais conclusões alcançadas;
- 5 - Os quadros e gráficos devem ser apresentados em folhas separadas do texto corrido, numerados e titulados, com indicação das unidades em que se expressam os valores e fontes correspondentes. Os gráficos e tabelas devem se apresentar, sempre que possível, confeccionados para sua reprodução direta;
- 6 - As notas devem ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais do texto. Devem ser alocadas ao final da página, iniciar-se com a chamada numérica recebida no texto, em corpo 10, usando-se espaçamento simples entre linhas e espaçamento duplo entre notas;
- 7 - Citações, quando necessárias, devem seguir a regra: se menores de três linhas, são inseridas diretamente no texto, entre aspas; se maiores de três linhas, devem constituir parágrafos independentes com espaçamento simples e margem esquerda de 4 cm. Em sequência a cada citação, devem aparecer o sobrenome do autor, o ano da publicação e o número de página;
- 8 - As referências devem vir ao final do texto, em ordem alfabética, com título do livro ou periódico em negrito. A referência deve conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data. No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho;
- 9 - Qualquer dúvida quanto às normas aqui citadas ou a outros modelos de publicação, pede-se seguir as normas da ABNT (para mais informações, verificar [http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao\\_artigos.pdf](http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_artigos.pdf));
- 10 - A Fronteira se reserva o direito de alterar os originais, a fim de adequá-los às regras acima descritas;
- 11 - Os trabalhos e artigos são de inteira responsabilidade de seus autores, de forma que a Revista Fronteira e seus conselheiros não assumem a responsabilidade pelas opiniões expressas.

12 - Autores que solicitarem o arquivamento do artigo durante o processo de submissão ficarão em quarentena mediante novo processo de avaliação.

Telefones para contato: (31) 3319-4257 e (31) 3319-4935. Para mais informações, favor enviar e-mail para [fronteira@gmail.com](mailto:fronteira@gmail.com).

Atenciosamente,

**Conselho Executivo da Revista *Fronteira*.**

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Souza Ramos

Ana Rachel Simões Fortes

Fabiana Freitas Sander

Fabiana Kent Paiva

Júlia Clara Lúcio de Araújo

Juliana de Faria Campos

Letícia Maria Antunes do Carmo

Matheus de Abreu Costa Souza

Pedro Diniz Rocha

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Victor de Matos Nascimento

Vinícius Tavares de Oliveira