Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

e-ISBN: 978-65-87719-21-4

Diferentes olhares sobre a

CONJUNTURA INTERNACIONAL

Daniel Rei Coronato
Fabiano L. de Menezes
Natalia Noschese Fingermann

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Chanceler Dom Tarcísio Scaramussa, SDB
Reitor Prof. Me. Marcos Medina Leite
Pró-Reitora Administrativa Profª. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho
Pró-Reitora de Graduação Profª. Dra. Rosângela Ballego Campanhã
Pró-Reitor de Pastoral Prof. Me. Pe. Cláudio Scherer da Silva

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Coordenador
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

Conselho Editorial (2020)
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo (Presidente)
Prof. Dr. Fernando Rei
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas
Prof. Dr. Luiz Carlos Barreira
Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira
Profª Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco
Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi
Prof. Dr. Sergio Baxter Andreoli

Editora Universitária Leopoldianum
Av. Conselheiro Nébias, 300 – Vila Mathias
11015-002 – Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555
www.unisantos.br/edul

Atendimento
leopoldianum@unisantos.br

Daniel Rei Coronato
Fabiano L. de Menezes
Natalia Noschese Fingermann
(Organizadores)

Diferentes olhares sobre a

CONJUNTURA INTERNACIONAL

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Santos
2021

[Dados Internacionais de Catalogação]
Deprtamento de Biblioteca da Universidade Católica de Santos
Maria Rita C. Rabello Nastasi - CRB 8-2240

Diferentes olhares sobre a conjuntura internacional [e-book] / Daniel Rei Coronato, Fabiano L. de Menezes, Natália Noschese Fingermann (Organizadores). -- Santos (SP) : Editora Universitária Leopoldianum, 2021.
147 p.

e-ISBN: 978-65-87719-21-4

1. Relações internacionais. 2. Livros eletrônicos. 3. Conjuntura internacional.I. Coronato, Daniel Rei (org.). II. Menezes, Fabiano Lourenço de (org.). III. Fingermann, Natalia Noschese (org.). IV. Título.

CDU: e-book

Revisão
Organizadores / EDUL

Planejamento Gráfico / Diagramação / Capa
Elcio Prado

Sobre o e-Book
Formato: 160 x 230 mm • **Mancha:** 130 x 200 mm
Tipologia: Minion Pro (textos/títulos)

Este e-Book foi produzido em abril de 2021.

Distribuidora Loyola
Rua São Caetano, 959 (Luz)
CEP 01104-001 – São Paulo – SP
Tel (11) 3322.0100 – Fax (11) 3322.0101
E-mail: vendasatacado@livrarialoyola.com.br

Colabore com a produção científica e cultural.
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....07

A UNIÃO EUROPEIA E A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS
Kelly Pasetto.....11

OS MOVIMENTOS CONSERVADORES NATIVISTAS NA ALEMANHA E FRANÇA
Gabriel Silva Santana e Julia Guimarães de Oliveira.....33

DIPLOMACIA NÃO TEM ROSTO DE MULHER: O INGRESSO DE MULHERES À CARREIRA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA
Gabrielly Almeida Santos do Amparo.....51

AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS DURANTE O GOVERNO GEISEL (1974-1979)
Lizandra Ferreira.....67

COOPERAÇÃO TÉCNICA E CIENTÍFICA ENTRE BRASIL E CHINA - O PROGRAMA CBERS COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO
Giovanna Carvalho Bertolaccini Santos.....89

AS TRADIÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS E O TERRORISMO: ENCONTROS E DESENCONTROS NAS ADMINISTRAÇÕES BUSH E OBAMA (2001-2017)
Ana Clara F. do Nascimento e Mariana Hanna de Assis Oshiro.....105

RELEVÂNCIA DAS MULTINACIONAIS COMO ATORES NO SISTEMA INTERNACIONAL: AS CONSEQUÊNCIAS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NA INDÚSTRIA TÊXTIL
Marina Reis de Oliveira.....127

SOBRE OS ORGANIZADORES.....145

APRESENTAÇÃO

O desenvolvimento das competências do professional de Relações Internacionais faz com que a Universidade estabeleça uma relação direta entre as áreas de ensino, pesquisa e extensão. O processo de aprendizagem durante o ciclo da graduação deve estimular o pensamento crítico e científico dos discentes, oferecendo-lhes oportunidades para alavancar suas habilidades fora da sala de aula, por meio da promoção de eventos e congressos cientificos, programas de extensão e projetos de Iniciação Científica.

O elo estabelecido entre o ensino e a pesquisa durante o bacharelado de Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos se materializa em diferentes momentos, porém tem como marco central a orientação dos Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC), desenvolvidos em parceria de orientadores e discentes, que reúnem projetos associados com as linhas de pesquisa, desenvolvidas no escopo dos grupos de pesquisa vínculados ao curso, em especial ao grupo denominado 'Análise de Conjuntura Internacional'.

Esse livro é, portanto, um compêndio das principais produções discentes do curso de Relações Internacionais da UNISANTOS. Organizado de maneira integrada, esse livro busca fazer um amplo panorama do campo, com um enfoque transversal na conjuntura internacional dos últimos anos. Os artigos aqui contidos foram selecionados pelo grupo de 'Análise de Conjuntura Internacional', que elegeram os melhores projetos de Iniciação Científica e TCCs apresentados pelos formandos dos anos de 2017 e 2018.

Desenvolvidos após a conclusão do TCCs, os trabalhos se orientam no objetivo de explorar as mais diversas especifidades da realidade internacional, destacando os desafios e paradoxos de um mundo em contanste tranformação. Em todos os trabalhos destacamos a estrutura científica dos mesmos (problema, hipótese, objetivos e metodologia) para facilitar o entendimento do leitor e que possa ser também exemplos de construção para futuros trabalhos.

O primeiro artigo de Kelly Pasetto, sob orientação do professor doutor Fabiano L. de Menezes, intitulado 'A União Europeia e a Proteção dos Refugiados' faz uma análise do enfrentamento da União Europeia frente ao crescente problema dos refugiados sírios que chegam ao seu território. A autora trabalha com a hipótese de que, embora exista uma estrutura normativa para guiar os Estados-Membros da União Europeia em matéria de refúgio, ela não consegue ser sustentada em razão desse tema envolver questões ligadas aos interesses dos Estados que fogem da questão de proteção.

A questão dos movimentos conservadores na Alemanha e França são debatidos por Gabriel Silva Santana e Julia Guimarães de Oliveira. O artigo é resultado do trabalho de conclusão de curso orientado pelo prof. dr. Daniel Rei Coronato, e busca entender dos movimentos conservadores e nativistas que vêm eclodindo na Europa. O enfoque se dá nas de cunho eurocético, com foco na Alemanha e França, os países mais relevantes da Europa.

O artigo da mestranda Gabrielly Almeida Santos do Amparo, denominada 'Diplomacia não tem rosto de mulher : o ingresso de mulheres à carreira diplomática brasileira', desenvolvido sob orientação da professora Alessandra Beber Castilho, busca discutir a participação da mulher dentro da buracria estatal, com esfoque especial nas relações de poder desenvolvidas no escopo do Itamaraty. Seu trabalho avalia as interconexões entre gênero e a carreira diplomática, empenhando-se em dar um novo olhar para uma das estruturas estatais mais importantes do Brasil.

Lizandra Ferreira apresenta no artigo 'As Relações Entre Brasil E Estados Unidos Durante O Governo Geisel (1974-1979)' uma visão alternativa sobre a relação entre os dois países, especialmente no que tange os desafios do governo brasileiro em manter uma agenda positiva. O trabalho também orientado pela professora Alessandra Beber Castilho, ressalta o papel dos direitos humanos nessa composição, com destaque para a atuação da presidência de Jimmy Carter.

Logo depois, o artigo 'Cooperação técnica e científica entre Brasil e China – o programa CBERS como promotor do desenvolvimento', de Giovanna Carvalho Bertolaccini Santos, sob orientação professora doutoura Natalia Fingermann, analisa o Programa Espacial Sino-Brasileiro pelo viés da prática da Cooperação Sul-Sul (CSS) de horizontalidade e ajuda mútua. Com o intuito de responder as seguintes questões - O Programa de Cooperação Espacial Sino-Brasileiro tem suprido as demandas desenvolvimentistas delegadas ao mesmo? Quais as motivações que levam Brasil e China a fomentar a contínua longevidade do programa? – o trabalho identifica que embora os alcances limitados e a restrição tecnológica do CBERS não justifiquem a sua manutenção por tantas décadas, a CSS enquanto ferramenta de desenvolvimento de parcerias para o desenvolvimento do Sul Global é um instrumento efetivo.

As administrações de George Bush e Barack Obama são analizadas por Ana Clara Ferreira do Nascimento e Mariana Hanna de Assis Oshiro no artigo 'As tradições da política externa dos Estados Unidos e o terrorismo: encontros e desencontros nas administrações Bush e Obama (2001-2017)', sob orientação do professor Daniel Coronato. As autoras investigam a política externa dos dois governos de maneira comparativa, observando em especial o modelo de combate ao terrorismo implementado por eles, destacando aproximações por

vezes desprezedas pela literatura especializada.

Por fim, no último artigo, Marina Reis de Oliveira aborda as transformação do capitalismo contemporêneo no artigo orientado pela professora Alessandra Castilho 'Relevância das multinacionais como atores no sistema internacional: as consequências da internacionalização da produção na indústria têxtil'. Seu olhar sobre as cadeias internacionais de produção, e a relação com os complexos manufatureiro, formam o centro da discução proposta pela autora. Seu enfoque está nas viscitudes dessa relação, demonstrando as contradições desse modelo, sobretudo para os trabalhadores subjulgados em uma dinâmica de exploração.

Os organizadores.

A UNIÃO EUROPEIA E A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

Kelly Pasetto[1]

INTRODUÇÃO

Na última década foi percebido um aumento de mais de 50% de pessoas forçadamente deslocadas no mundo, chegando a 79.5 milhões em 2019. Apesar de o conflito ser inerente a sociedade humana ao longo da história, percebe-se que a cada ano, infelizmente, são criados novos recordes de pessoas forçadamente deslocadas, refugiados e solicitantes de asilo. (ACNUR, 20020).

Conflitos na África e no Oriente Médio, como Iêmen, África subsaariana, Sudão, República Democrática do Congo e, em especial, Síria e regiões próximas têm gerado um aumento de refugiados no mundo e, principalmente, em Estados-Membros da União Europeia (UE). Por isso, temáticas relacionadas aos refugiados e ao asilo voltaram a ser bastante debatidas na comunidade internacional, em especial na UE. É interessante notar que a UE vem trabalhando no sentido de criar uma estrutura regional para proteger refugiados, o que é fora de um dos seus temas principais, que é o comércio. Ainda, é a única região que tem trabalhado com essa questão. Como também a UE é uma das regiões mais ricas e industrializadas do mundo é interessante examinar as suas políticas para os refugiados, os quais geralmente são oriundos das regiões mais conflituosas e pobres do globo.

O presente trabalho pretende responder o seguinte **problema:** "Como a União Europeia está lidando com o problema dos refugiados que chegam ao seu território?" A **hipótese** dessa pesquisa é que embora exista uma política regional de asilo formulada pela UE, ela não consegue ser sustentada em razão desse tema envolver questões ligadas aos interesses dos Estados que fogem da questão de proteção. Para encontrar a resposta para o problema desta pesquisa, os seguintes **objetivos** foram definidos: analisar o cenário histórico de refugiados em busca de uma proteção internacional, examinar a estrutura da UE voltada para uma política comum de asilo e avaliar as dificuldades da implementação dessa política comum em razão da afluência de refugiados. A **metodologia** utilizada foi qualitativa e explicativa, realizando um levantamento bibliográfico e análise documental.

[1] Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: PERSEGUIÇÃO RELIGIOSA VERSUS PERSEGUIÇÃO POLÍTICA

A utilização da palavra "refugiado", inicialmente, foi utilizada para definir estrangeiros que escaparam de perseguição. Essa definição foi originada em 1573 na França, quando foi observada a necessidade de conceder asilo e assistência a esses indivíduos devido à repressão religiosa, muitos deles Calvinistas dos Países Baixos e da França. (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p.5) Tal perseguição gerou uma emigração de Huguenotes dessas regiões, principalmente antes da existência do Edito de Nantes (1598), instrumento responsável pelo consentimento de direitos religiosos, civis e políticos aos protestantes da França, e depois da revogação do mesmo, em outubro de 1685. Os principais destinos foram Inglaterra e Dinamarca, além de colônias inglesas na América do Norte e colônias dinamarquesas na África do Sul, calcula-se que a procura por esses destinos iniciou no começo de 1680,aproximadamente 40.000 escaparam a cada ano entre 1685 e 1688, num total de 200.000 entre 1681 e 1720. (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p.6) Assim, a questão da perseguição, estimulada por autoridades governamentais, gerou um perigo e uma ameaça à vida de protestantes e à vida de indivíduos que pregaram uma religião alternativa. Esses pontos, somados ao reconhecimento de Estados receptores em fornecer assistência e asilo, foram essenciais para determinar os Huguenotes como refugiados.

É importante destacar que o caso dos Huguenotes possui muitas variáveis em comum com a situação dos refugiados, como assistência emergencial, proteção, problemas de integração, repatriação e reassentamento. (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p.6) No entanto, os refugiados de hoje, ao contrário dos Huguenotes, enfrentam dificuldade em serem aceitos em Estados receptores, já que muitos os visualizam como fardo. Esses Estados, estão saturados e não possuem mais capacidade de atender um número volumoso de refugiados. Podemos destacar o caso da Austrália com suas políticas de detenção *offshore*, as quais impedem acesso aos procedimentos de refúgio aos indivíduos deslocados e sem visto que chegam pelo mar, o que levou ao encarceramento de 2,5 mil refugiados e requerentes de asilo na Papua-Nova Guiné e em Nauru. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2017)

Podemos notar que no século XVI e na primeira metade do XVII a formação de refugiados por perseguição religiosa, como os Huguenotes, os católicos e os luteranos alemães e os católicos irlandeses que se deslocaram para França e Espanha foi um padrão. No entanto, a partir da segunda metade do século XVII ocorreu uma homogeneização religiosa em diversos Estados, o que levou à formação futura de normas e direitos relacionados à liberdade religiosa. Já, no século XVIII, a maior parte dos refugiados formaram-se devido

aos conflitos e aos movimentos nacionalistas e revolucionários. Assim, nesse período, ideais revolucionários estimulados pela Revolução Francesa (1789-1799) tomaram boa parte da Europa. Estima-se que o número total de refugiados ocasionados por essa Revolução foi de 129 mil; na Polônia, a Revolução de julho (1830) proporcionou um fluxo Polônia-França de mais de 5 mil poloneses; em 1863, tentativas fracassadas de independência dos czares estimularam a saída de indivíduos da Rússia; além de ter sido observado um importante deslocamento de pessoas que saíram da Itália, Espanha e Rússia ao longo do século. (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p.9-11) Nesse sentido, percebe-se que durante o século XVIII e parte do século XIX a perseguição religiosa perdeu força e a maior parte dos refugiados fugiram por questões políticas. Pessoas com ideais políticos opostos ao regime do próprio Estado iniciaram a serem perseguidas, o que influenciou a formação de refugiados políticos e intensificação da opressão política.

Portanto, apesar da Revolução Francesa, a princípio, ter tido um caráter pacífico se tornou um movimento popular violento, o qual acabou estimulando o deslocamento de franceses para outros Estados em busca de proteção. No entanto, esse período pode ser considerado importante pela institucionalização do termo "refugiado", quando a Constituição Francesa de 1793 determinou em seu Artigo 120 o direito de asilo, o qual seria concedido àqueles que desejassem reconquistar a sua liberdade. (MENEZES, FERREIRA, 2018, p.78-79)

1.1 Refugiados e o início da proteção internacional

Após a Primeira Guerra Mundial caracterizada por anos de revoluções, fome, pobreza, principalmente na antiga URSS, que levaram ao aumento do número de pessoas e fugitivos, desenvolveu-se a intenção de formar um organismo responsável pela preservação da paz e pela resolução, mediação e arbitrariamente de conflitos internacionais. Assim, houve a criação da Liga das Nações pelo Tratado de Versalhes de 1919, o qual formalmente termina com a Primeira Guerra Mundial.

Inicialmente, o objetivo da Liga das Nações foi a promoção de cooperação internacional para promover paz e segurança, desconsiderando questões relacionadas aos refugiados. Somente a partir de 1920 que agências privadas, governos e sociedades consideraram a possibilidade de envolvimento da Liga das Nações em tais temáticas. Em 1921, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) solicitou a formação de um Alto Comissariado para Refugiados Russos (1921-1930) voltado ao auxílio dessa minoria, já que em tal período, após a Revolução Russa, foram constatados mais de 800 mil russos pela Europa sem proteção, representação e direitos legais. Assim, iniciou a proteção

internacional aos refugiados. (MARRUS, 2002, p.88-89) A Liga das Nações ficou responsável por considerar três aspectos principais dos refugiados: a definição do status legal dos refugiados russos, sua repatriação, emigração para outros Estados ou a organização referente ao emprego desses, além de auxílio material. Isso, foi possível através de doações e com a ajuda do CICV e do *Union Internationale de Secoursaux Enfants* em questões organizacionais. (HOLBORN, 1939, p. 124-135)

Um grande progresso desse arranjo institucional foi a convocação de uma Conferência Intergovernamental no dia 5 de julho de 1922, referente à necessidade de concessão do status legal aos refugiados russos, o qual, como já mencionado anteriormente, muitas vezes, foi recusado pelos governos de certos Estados. Diante disso, Fridtjof Nansen, que serviu como primeiro Alto Comissário para Refugiados da Liga das Nações, considerou necessária a criação de um Certificado de Identidade que representaria legalmente e juridicamente tais refugiados, além seria admitido por todos os Estados-Membros. Dando, assim, a possibilidade dessa minoria voltar ao seu Estado com a utilização desse novo documento. Isso foi considerado algo inédito, inclusive, por ser o primeiro documento identitário internacional, denominado, também, como Passaporte de Nansen. (HOLBORN, 1939, p. 124-135)

No entanto, diversas nacionalidades iniciaram a necessitar de proteção jurídica internacional. Em vista disso, podemos destacar outro evento marcante que ocorreu no dia 31 de maio de 1924, quando 38 Estados estenderam a proteção concedida aos refugiados russos (em 1922) para refugiados armênios, os quais foram vítimas do primeiro genocídio da história da humanidade[2]. Assim, pela primeira vez permitiram a determinação do status judicial de pessoas sem Estado (apátridas) através de um acordo internacional. (MARRUS, 2002, p.94)

Em 1930, foi criado o Escritório de Nansen[3] e apesar de lidar com diversas tarefas nunca antes enfrentadas, problemáticas externas, como a grande depressão econômica de 1929 que dificultou a concessão de *labour permits*, e

[2] Esse genocídio ocorreu no período da Primeira Guerra Mundial quando o Governo dos Jovens Turcos adotou uma política de pan-turquismo, pretendendo fortalecer o enfraquecido Império Otomano, através da conversão de todas as minorias étnicas no local. No entanto, os armênios tornaram-se um obstáculo para realização dessa política turca e os massacres iniciaram em 24 de abril de 1915, seguidos por assassinatos de homens armênios que lutaram junto ao exército turco. Ocorreram massacres, deportações, além de marchas de morte realizadas com mulheres, crianças e idosos para desertos da Síria. Esses massacres ocorreram em diversas localidades do império, resultando em milhares de mortes. Antes da Primeira Guerra Mundial havia cerca de dois milhões de armênios vivendo no Império Otomano e entre 1915 e 1923 cerca de um e meio milhão foram mortos. (CONSULADO GERAL DA REPÚBLICA DA ARMENIA S. PAULO, 2018, s.d.)

[3] Órgão descentralizado sob direção da Liga das Nações, com responsabilidades sobre questões humanitárias e de refugiados. Também chamado de Comitê Internacional de Nansen para os Refugiados (THE NOBEL PRIZE, 2018).

o fortalecimento da União Soviética que influenciou no declínio de influência moral da Liga prejudicando processos coletivos de segurança, ainda assim, foi possível destacar diversos avanços perante a legislação ligada a refugiados e apátridas. Foram introduzidas questões referentes ao status dos refugiados, e em outubro de 1933 houve a realização da Convenção de 1933 sobre o Estatuto Internacional do Refugiado (ratificado somente por oito Estados), mas, também, retomou disposições gerais já existentes. Inclusive, melhorou o sistema de Certificados Nansen em relação ao período de validade, restringiu a prática de expulsão criando o princípio de *non-refoulement*[4], assegurou direitos civis, e garantiu o tratamento mais favorável em relação ao trabalho, bem-estar, alívio e tributação. Embora as disposições em relação à expulsão, ao emprego e à educação não foram totalmente suficientes para resolver o problema do estatuto legal dos refugiados, essa convenção proporcionou uma grande melhoria nesses aspectos, o que foi eficaz para os refugiados sob o Escritório Nansen. (HOLBORN, 1939, p. 124-135)

Devido ao fenômeno do Nazismo, a violência contra direitos fundamentais e a formação de grupos contrários as atividades do Escritório de Nansen começaram a aumentar. Em consequência, houve um acréscimo no número de refugiados advindos da Alemanha, principalmente judeus e outras pessoas que foram contra tal regime. Isso, fez com que se formasse o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha (1936), o qual trabalhou em conjunto com o Escritório de Nansen. Como esses dois órgãos possuíram data de limite para suas atividades em 1938, através da iniciativa norueguesa, foi criado um só órgão para lidar com as mesmas questões: o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados. (JUBILUT, 2007, p.77)

Segundo Jubilut (2007), essa substituição trouxe uma nova etapa para o Direito Internacional dos Refugiados. Até esse período, os indivíduos foram qualificados como refugiados através critérios coletivos, ou seja, deveriam fazer parte de uma determinada origem, nacionalidade e/ou etnia. Porém, a Convenção de 1933 resultou no progresso desse procedimento de qualificação, trazendo a questão da individualidade como avaliação, ou seja, passaram a ser analisados, também, a história e as características da perseguição sofrida pelo indivíduo. Quer dizer, esse seria qualificado como refugiado não somente por fazer parte de tal nacionalidade, origem e/ou etnia, mas por ser perseguido individualmente devido a essas características.

É essencial destacar que após 1945, devido a todo o cenário pós-Segunda Guerra Mundial que gerou mais de 40 milhões de refugiados comparados com os 4 milhões da Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações não conseguiu

[4] IPU, Declaração sobre a ação parlamentar em apoio ao ACNUR e a proteção dos refugiados, Conselho Diretor da UIP, 188ª sessão, Panamá, 2011. (NICHOLSON; KUMIN, 2017, p.18; tradução livre)

seguir com suas atividades, deixando de existir em 1946, e sendo substituída pela Organização das Nações Unidas, criada em 1945.Com o encerramento do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, o Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR) assumiu seu lugar, no entanto foi substituído, em 1947, pela Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, sob supervisão da Organização das Nações Unidas (ONU). (JUBILUT, 2007, p. 78)

Em consequência de tantos conflitos, atrocidades do holocausto e do grande número de refugiados, de apátridas e de pessoas deslocadas, sem Estado e sem nacionalidade, a ONU nasceu com importantes objetivos, como manutenção da paz mundial, segurança internacional e Direitos Humanos. Segundo Jubilut (2007), desde sua fundação a ONU demonstrou preocupação perante questões relacionadas aos refugiados, isso é evidenciado pela autora através de resoluções adotadas pela organização:

> A resolução A/ 45, de 12.02.1946, que apontava as bases da atuação da ONU na problemática dos refugiados, elencando quatro fundamentos próprios da temática dos refugiados, quais sejam: (a) o caráter internacional do tema, (b) a necessidade de se estabelecer um órgão internacional para cuidar da proteção dos refugiados, (c) a impossibilidade de se devolverem refugiados para situações de risco (princípio do *non-refoulement*) e (d) o auxílio aos refugiados, objetivando o seu retorno aos seus países assim que possível; e (2) a resolução 15. XII. 46. 18 (1948), essencial para a criação da Organização Internacional para Refugiados (OIR) (JUBILUT, 2007, p.78-79).

Portanto, foi ressaltada a necessidade de lidar internacionalmente com a proteção dos refugiados, envolvendo a necessidade de auxiliar a transferência desses e evitar sua expulsão para seu Estado que pode colocar sua vida em perigo. Podemos somar aos critérios de qualificação de refugiados (coletividade e individualidade) a definição de refugiado nesse período, presente na I Constituição da Organização Internacional de Refugiados e Acordo Relativo às Medidas Intermediárias a Tomar em Relação a Refugiados e Pessoas Deslocadas:

> 1. O termo "refugiado" aplica-se a uma pessoa que tenha saído ou esteja fora do seu país de nacionalidade ou de residência habitual anterior e que, independentemente de ter ou não mantido a sua nacionalidade, pertença a uma das seguintes categorias:
>
> (a)Vítimas dos regimes nazistas ou fascistas ou de regimes que os apoiaram na segunda guerra mundial, ou dos

> regimes populares ou semelhantes que os ajudaram contra as Nações Unidas, quer gozando do status internacional de refugiados ou não;
>
> (b) Republicanos espanhóis e outras vítimas do regime falangista em Espanha, quer gozem ou não do status internacional de refugiados.
>
> (c) Pessoas que foram consideradas refugiadas antes da eclosão da segunda guerra mundial, por motivos de raça, religião, nacionalidade ou opinião política.
>
> 2. [...] também se aplica a uma pessoa, que não seja uma pessoa deslocada, como definida na seção B deste Anexo, que esteja fora de seu país de nacionalidade ou residência habitual e que, como resultado de eventos posteriores ao surgimento da Segunda Guerra Mundial, é incapaz ou não quer aproveitar-se da proteção do governo de seu país de nacionalidade ou nacionalidade passada.
>
> 3. [...] pessoas que, tendo residido na Alemanha ou na Áustria e sendo de origem judaica ou estrangeiros ou apátridas, foram vítimas de perseguição nazista e foram detidos, ou obrigados a fugir, e foram posteriormente retornados a um desses países como resultado de ação inimiga, ou de circunstâncias de guerra, e ainda não foram firmemente neles reassentados.
>
> 4. [...] crianças desacompanhadas que sejam órfãs de guerra ou cujos pais tenham desaparecido e que estejam fora de seus países de origem. Tais crianças, com 16 anos de idade ou menos, devem receber toda a assistência prioritária possível, incluindo, normalmente, assistência em repatriação no caso daqueles cuja nacionalidade possa ser determinada. (DE ARAUJO, BARICHELLO,2015, p.123-124)

Observando esses parágrafos destacados no Anexo I seção "A" da constituição, entende-se que para uma pessoa ser considerada refugiada, nesse período, deveria ser: vítima de regimes nazistas ou fascistas, ou de regimes sustentaram essas doutrinas; republicanos espanhóis e vítimas do regime falangista; pessoas refugiadas antes da Segunda Guerra Mundial por questão de raça, religião, nacionalidade ou posicionamento político; indivíduos que estiveram fora de seu Estado e que não quiseram ou foram incapazes de receber proteção em seu Estado de origem por causa das consequências da Segunda

Guerra Mundial; pessoas vítimas de perseguição que residiram na Alemanha ou na Áustria; e crianças órfãs de guerra.

Assim, percebe-se uma ampliação de critérios e aprofundamento relacionado à definição de refugiados. Além, do destaque para a assistência prioritária e de repatriação. Nesse sentido, é possível observar uma preocupação da organização em ações de reassentamento e repatriação não só para refugiados, mas, também, para pessoas deslocadas. Isso, corrobora com o objetivo principal do documento, presente nos "Princípios Gerais" do Anexo I: "O principal objetivo da Organização será conseguir uma solução rápida e positiva para o problema dos refugiados de *bonafide* e pessoas deslocadas de maneira justa e equitativa". (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1946, tradução livre)

Como a Organização Internacional dos Refugiados (OIR) possuiu competência temporária, foram iniciadas, em 1951, as atividades do novo órgão sucessor a essa organização, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), considerado um marco no âmbito de proteção internacional dos refugiados. No início de suas atividades, foi responsável para auxiliar milhões de europeus que fugiram ou perderam suas casas após a Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, ampliou suas atividades mundialmente auxiliando apátridas, pessoas deslocadas e refugiados, sendo responsável, nos dias atuais, para a proteção desses indivíduos.

Seu papel foi essencial para a criação da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de Genebra de 1951)[5]. Essa convenção, proporcionou uma uniformidade do reconhecimento de refúgio internacionalmente, reafirmou direitos anteriores, consolidou instrumentos legais internacionais já existentes e trouxe padrões básicos para o tratamento de refugiados. Na Convenção de Genebra de 1951, o conceito de refugiado pode ser encontrado no Artigo 1º. A. § 2º:

> [...] o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida 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[...]

[5] Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes de 2016, Resolução 71/1. (NICHOLSON; KUMIN, 2017, p.17)

Assim, formou-se uma definição de refugiado com uma perspectiva ainda mais ampla, abrangendo motivos de perseguição (como raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas) e outros critérios como, encontrar-se fora do país de sua nacionalidade, incapacidade de seu país de origem fornecer proteção ou por motivo de perseguição e temor o indivíduo não querer voltar ao seu país de origem. No entanto, ainda existem certas limitações.

Essas características abrangem refugiados gerados por acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e como é informado no Artigo 1º. B. § 1 alínea a) e b): "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa" ou "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures". Ou seja, é formada uma limitação temporal (pessoas perseguidas devido à Segunda Guerra Mundial) e uma limitação geográfica (pessoas perseguidas no continente europeu). (MENEZES, 2013, p.34).

A Convenção de Genebra de 1951 foi essencial para estimular a proteção dos refugiados, entretanto, como já mencionado anteriormente, possui algumas limitações. Com a formação de novas categorias de refugiados, muito deles africanos devido ao período de descolonização das colônias africanas foi percebida uma dificuldade de incluir tais grupos nas determinações da Convenção de Genebra de 1951, assim, em 1966, foi submetido à Assembleia Geral da ONU um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, o qual foi assinado pelo presidente da Assembleia Geral e pelo Secretário-Geral em Nova York, no dia 31 de janeiro de 1967. (DE ARAUJO; BARICHELLO, 2015, p.128) O objetivo do Protocolo Adicional de 1967 foi eliminar as duas limitações (temporal e geográfica) presentes na Convenção de Genebra de 1951.

Por fim, esses dois instrumentos internacionais dos refugiados (Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967) constituem o marco para a formação do Direito Internacional dos Refugiados e continuam sendo fundamentais, até os dias atuais, para a proteção dos refugiados. Esse argumento foi reafirmado diversas vezes na comunidade internacional, como na Conferência do Panamá de 2011 "Reafirmamos que a Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 são os principais instrumentos do direito internacional dos refugiados e que continuam sendo cruciais [...]"[6](NICHOLSON; KUMIN, 2017, p.18) e em 2016 na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York[7]:

> Reafirmamos a Convenção de 1951 [...] e o Protocolo de

[6] IPU, Declaração sobre a ação parlamentar em apoio ao ACNUR e a proteção dos refugiados, Conselho Diretor da UIP, 188ª sessão, Panamá, 2011. (NICHOLSON; KUMIN, 2017, p.18; tradução livre)

[7] Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes de 2016, Resolução 71/1. (NICHOLSON; KUMIN, 2017, p.17)

> 1967 como base do regime internacional de proteção de refugiados. Reconhecemos a importância de sua plena e efetiva aplicação pelos Estados partidos e os valores que eles incorporam.... Reafirmamos o respeito pela instituição do asilo e o direito de solicitar asilo. Reafirmamos, também, respeito e adesão ao princípio de *non-refoulment*, de acordo com os princípios internacionais direito dos refugiados. (NICHOLSON; KUMIN, 2017, p.17, tradução livre)

2. A UNIÃO EUROPEIA E A POLÍTICA COMUM DE ASILO

A União Europeia (UE) é uma união econômica e política constituída por 28 Estados europeus[8], essa, pode ser considerada como exemplo da última fase do processo de integração, a União Econômica e Monetária. Nessa fase é realizada uma harmonização das legislações dos Estados-Membros, criação de uma moeda única e há a consolidação da noção de soberania compartilhada. Assim, entende-se que os primeiros passos da integração possuíram objetivo puramente econômico, e somente com o aprofundamento e alargamento da integração houve uma ampliação de temáticas. Principalmente, a partir dos anos 1990 que temas como ambiente, energia, saúde, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, ajuda humanitária, migração e asilo iniciaram a ser debatido ou ser mais presentes no bloco.

Em relação à evolução da questão do asilo na UE, pode-se destacar a importância do Tratado de Maastricht de 1993[9], o qual considerou a política de asilo um dos interesses comuns dos Estados-Membros, propondo uma ação comum destinada a harmonizar determinados aspectos desta, assim a matéria de asilo passou a fazer parte do quadro institucional da UE e sendo o principal órgão responsável o Conselho (CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS E COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1992).

Em seguida, o Tratado de Amsterdã, assinado em 1997, que reformulou o Tratado da União Europeia e os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e certos atos relativos a esses tratados, trouxe à UE a capacidade de formular textos legislativos em matéria de asilo e determinou que a harmonização de políticas relacionadas aos direitos dos refugiados, às condições de acolhimento, aos procedimentos e critérios de elegibilidade (todas essas

[8] Os 28 Estados da UE são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e Suécia (UNIÃO EUROPEIA, 2018)

[9] Europol é a agência da União Europeia (UE) que luta contra criminalidade internacional e terrorismo, sendo responsável por garantir o cumprimento da lei na União. (EUROPOL, 2018)

delineadas pela Convenção de Genebra de 1951) fossem realizadas em cinco anos. Assim, esse tratado foi o primeiro a colocar elementos da política de refugiados sob a jurisdição da UE, já que o Tribunal de Justiça da UE tornou-se competente em questões de asilo. (MCNALLY, 2017, p.47-48. Portanto, o Tratado de Amsterdã leva em conta tratados anteriores para formulação dessa política comum, como a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, ressaltando a necessidade de estabelecimento de normas mínimas em matéria de acolhimento, proteção temporária às pessoas deslocadas e necessitantes de proteção internacional, de concessão ou retirada do estatuto de refugiado e de repatriação de refugiados e pessoas deslocadas.

Assim, a observação de tratados internacionais é essencial para a formulação de uma política regional, especialmente para a realização do desejo de criação de uma política comum de asilo. Essa ideia foi reforçada em uma reunião extraordinária organizada pelo Conselho Europeu em Tampere (1999), desejava-se uma União Europeia baseada em conceitos de liberdade, segurança e justiça, respeitando a Convenção de Genebra relativa aos Refugiados e outros instrumentos internacionais relacionados aos direitos humanos, para assim alcançar uma abordagem comum que assegure a integração (PARLAMENTO EUROPEU, 2018). Outra questão retomada na reunião foi a importância do direito de requerer asilo e a importância de desenvolver uma política comum em termos de asilo e imigração:

> 13. O Conselho Europeu reitera a importância que a União e os Estados-Membros atribuem ao respeito absoluto do direito de requerer asilo. Acordou em trabalhar no sentido da criação de um sistema comum europeu de asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra, assegurando deste modo que ninguém será reenviado para o país onde é perseguido, ou seja, mantendo o princípio da não recusa de entrada (CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE, 1999).

2.1 O Sistema Europeu Comum de Asilo

A adoção do Programa de Tampere estimulou a formação de um Sistema Europeu Comum caracterizado por uma fase inicial que teve como objetivo a criação de normas mínimas comuns a curto prazo, as quais conduziriam a um futuro processo mais integralizado. Nesse sentido, foi formado o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), o qual foi essencial para estabelecer critérios para pedidos de asilo, facilitando e melhorando o processo, tornando-o mais justo e seguro. A ideia foi garantir uma resposta de solidariedade perante as necessidades humanitárias relacionadas ao asilo, inclusive em 2000, o direito

de asilo tornou-se um direito fundamental dentro da UE, com a assinatura da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Simultaneamente à ideia de desenvolver política de asilo, a UE também começou a reforçar outras áreas, como a necessidade de controle e segurança de fronteiras para evitar imigração ilegal e crime organizado, (assim questões de asilo fundiram-se às questões de imigração). Segundo O'Nions (2014), apesar dos programas anteriores ressaltarem a distinção entre asilo e imigração, a partir do Programa de Haia de 2004[10], questões de segurança ingressaram na pauta de asilo. Isto é, o asilo acaba sendo visto como questão de segurança perdendo progressivamente seu viés humanitário, o que atrapalhou as promessas de Tampere relativas à necessidade de proteção e asilo, assim, essas obtiveram menos progresso que temas de segurança e migração.

A Agência de Fronteiras da UE (Frontex), por exemplo, que atua no controle fronteiriço dos Estados da UE e dos Estados associados de Schengen, realizando ações de coordenação e organização operacional entre Estados e intervenções rápidas nas fronteiras para auxiliar os Estados-Membros, pode ser considerada um órgão que atua positivamente para a redução da migração ilegal. Porém, existem alegações que o princípio de *non-refoulement* **não é totalmente respeitado**. (O'NIONS, 2014, p.79-80).

Além do problema do *non-refoulement*, O'Nions (2014) traz a concepção que uma das problemáticas existentes perante a evolução do asilo é a propensão de combinar questões de proteção (asilo) e de segurança (imigração), sendo essa última muitas vezes dominante perante a anterior, fazendo com que políticas de asilo possam tornar-se cada vez mais restritivas.

Na questão normativa, outro marco na evolução do asilo foi a assinatura do Tratado de Lisboa, assinado em 2007, que alterou os dois principais tratados da UE: o Tratado da União Europeia (TEU) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU). As fundamentais modificações desse ato foram a ampliação das competências legislativas do Parlamento Europeu colocando-o em pé de igualdade ao Conselho Europeu, além da concessão da capacidade de participar em decisões políticas da Europa, podendo eleger o presidente da Comissão Europeia. Dessa maneira, a UE tornou-se menos "engessada", mais ágil e eficiente.

Em matéria de asilo, o Tratado de Lisboa levou o Sistema Comum de Asilo para sua segunda fase, passando das normas mínimas comuns para um procedimento de asilo único e comum. Nesse sentido, no Artigo 78.º§1, é confirmado o desenvolvimento de uma política comum de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária garantindo um estatuto adequado e respeito

[10] Adotado no Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004, o Programa de Haia plurianual enumera 10 prioridades da União tendo em vista reforçar o espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os próximos cinco anos. (CONSELHO EUROPEU, 2004)

ao princípio de não repulsão.

Assim, percebe-se a inclusão de normas de acolhimento e criação de estatutos uniformes de asilo e proteção subsidiária, proteção comum temporária das pessoas deslocadas, medidas e critérios para determinar qual Estado possui a responsabilidade sobre determinados requerimentos, e cooperação com países terceiros. Já, o §3 determina a possível adoção de medidas provisórias, deliberadas pelo Conselho com consulta do Parlamento, em caso de grande influxo de pessoas de países terceiros no território de qualquer Estado-membro.

2.2. Eurodac e Dublin

Para concretizar os objetivos da política comum de asilo, o SECA defende a harmonização do sistema através do cumprimento de diretivas, como as diretivas de acolhimento, de procedimento de asilo e do estatuto do refugiado. Além dessas, encontramos regulamentos, como o do Eurodac e o de Dublin. O primeiro é o responsável por auxiliar o Regulamento de Dublin criando um sistema de base de dados de impressões digitais que serão transmitidas para todos os Estados-Membros. (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p.8). Ele auxilia a identificação dos solicitantes de asilo que entram por um Estado da UE, mas movimentam-se em direção a outro sem ter sido registrado.

Em 2015 começou a ser aplicado o novo regulamento[11], aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 26 de junho de 2013, o qual garante maior rapidez na recolha e envio de impressões digitais para a unidade central do Eurodac. Outro objetivo dessa atualização consiste em estabelecer um compartilhamento de dados entre forças policiais nacionais, Europol[12]e Eurodac, para facilitar a identificação de indivíduos ligados ao terrorismo e aos casos que estão sendo investigados nacionalmente ou internacionalmente, diminuindo, assim, a criminalidade na EU (PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2013). No entanto, esse compartilhamento, apesar de trazer mais cooperação e acelerar certos processos é objeto de discussão dentro do tema de asilo, já que um dos principais propósitos da legislação voltado ao asilo é a necessidade de proteger os dados dos requerentes. Segundo

[11] REGULAMENTO (UE) N.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação). (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p.8)

[12] Europol é a agência da União Europeia (UE) que luta contra criminalidade internacional e terrorismo, sendo responsável por garantir o cumprimento da lei na União. (EUROPOL, 2018)

O'Nions (2014), o regulamento levanta preocupações, pois a segurança dos requerentes de asilo pode ser comprometida e o direito de solicitar asilo pode ser enfraquecido, especialmente se os dados forem partilhados com Estados de fora da região.

O Sistema de Dublin, por outro lado, é o principal regulamento da concessão de asilo em Estados-Membros da UE, sua criação foi estimulada pela necessidade de agilizar os procedimentos de solicitação de asilo, evitar *asylum shopping*[13] e fazer com que cada Estado tenha capacidade de determinar quando ele é ou não responsável por processar a solicitação de asilo. A responsabilidade de cada Estado é definida através de critérios hierárquicos encontrados no Capítulo III do Regulamento de Dublin III: o primeiro critério considerado é o "princípio da unidade familiar". Ou seja, se o solicitante de asilo possuir familiares (sejam ele refugiados, residentes ou solicitantes de refúgio) em algum Estado-Membro da UE, o Estado responsável será aquele em que seus familiares se encontram. O segundo princípio levado em conta é o de "autorizações de residência ou vistos", ou seja, se o refugiado possuir um desses documentos de um Estado pertencente à UE, esse será o Estado-Membro que terá a responsabilidade de processar a solicitação de refúgio; e o último critério é sobre a análise se o solicitante de refúgio ingressou na UE de forma legal ou ilegal (ACNUR, 2015). No entanto, existem exceções, de acordo com esse relatório. Um Estado pode solicitar que outro Estado seja o responsável pela solicitação de refúgio, sob justificativa de razões culturais ou familiares, mas o processo poderá ser transferido somente se existirá concordância entre as partes.

Alguns pontos positivos que melhoram o SECA foram: a possibilidade de suspensão da ordem de execução de repatriamento durante o período em que a solicitação estiver sendo apreciada; a obrigação de assistência jurídica gratuita ao solicitante de asilo e de garantir a possibilidade de recusa contra uma decisão de transferência; rigidez em relação ao tempo de avaliação dos procedimentos jurídicos; possibilidade de maior proteção aos solicitantes considerados ilegais e repatriados; e detenção restrita ao risco de fuga (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p.7). Por outro lado, um dos principais problemas do SECA é que o solicitante de asilo deve solicitar asilo no primeiro Estado da UE no qual ele tiver ingressado. Essa regra foi estabelecida sob o argumento que qualquer Estado-Membro da UE segue as mesmas normas e princípios, sendo assim todos capazes de maneira igualitária em processar a solicitação de refúgio (ACNUR, 2016a). Esse é um dos pontos mais problemáticos do sistema porque há um desequilíbrio entre os Estados-Membros da UE em números de solicitações de refúgio processadas. Esse ponto é causado pela localização geográfica dos Estados-Membros. Estados voltados ao mediterrâneo, como Itália,

[13] Fenômeno em que um solicitante de asilo solicita asilo em mais de um Estado da UE ou escolhe um Estado da UE em detrimento de outros com base em um padrão mais elevado de padrões de recepção ou de assistência previdenciária. (COMISSÃO EUROPEIA, 2018)

Grécia e Espanha são os que recebem mais solicitantes, e que mais demandam uma partilha equitativa entre os demais membros.

3. O SECA NA PRÁTICA

Os dados do ACNUR (2015) mostram que número de solicitações de asilo na UE vem aumentando ao longo dos anos. Em 2013, houve 431 mil solicitações; em 2014, 627 mil; e em 2015, cerca de 1,3 milhão, respectivamente. Nesses relatórios também mostram as principais rotas utilizadas pelos solicitantes de asilo para chegar à Europa são: a rota do Mediterrâneo Ocidental ou Espanhola que tem início no Marrocos e termina na costa da Espanha; a rota do Mediterrâneo Oriental ou Balcânica, que começa na Turquia e termina nas ilhas gregas, como a de Lesbos, chegando em território europeu, os imigrantes costumam a percorrer os países dos Bálcãs, como Hungria, Sérvia e Macedônia, até chegar em destinos pelos quais têm preferência, como Alemanha e Holanda; e a rota do Mediterrâneo Central, onde os imigrantes deixam a Líbia e atracam na costa italiana, principalmente em ilhas como a de Lampedusa.

Nesse sentido, observando as rotas marítimas, os principais Estados europeus de chegada de refugiado são os localizados na costa do mediterrâneo. Segundo dados do ACNUR (2018), o número de imigrantes que chegam à Itália pela rota do Mediterrâneo Central, em maio de 2017, aumentou 77% comparado com o mês de abril, levando a um total aproximado de 60 mil imigrantes nos primeiros cinco meses do mesmo ano, 26% a mais do que o mesmo período de 2016. Em 2017, de três a cada quatro imigrantes que chegaram à Europa, chegaram através da Itália. No mesmo ano, os números aumentaram também na Grécia: de abril para maio foi observado 31% de aumento, de acordo com os mesmos dados (ACNUR, 2018).

No entanto, a Guerra Civil na Síria é uma das principais causas da afluência de refugiados em direção à UE. Muitos refugiados sírios, embora a maioria tenha ficado nos Estados vizinhos da Síria, chegaram também à Europa. Em 2013, a região foi anfitriã de aproximadamente 1.8 milhão de refugiados, oriundos da Síria (663 mil) e do Iraque (127 mil). (ACNUR, 2013, p. 11) Em 2015, as solicitações de asilo na UE chegaram a mais de 2 milhões, quase três vezes mais que em 2014 (709,800), oriundos da Síria (675 mil), Afeganistão (406 mil) e Iraque (253 mil). Os principais Estados da UE receptores de solicitantes de asilo foram a Alemanha (441,900) e a Suécia (156,400) (ACNUR, 2015, p.35).

Como consequência dessa afluência de solicitantes de refúgio, a UE tomou algumas medidas que complementam as atividades do SECA. São três as principais medidas: a criação de *hotspots*, a Força Naval da UE para o Mediterrâneo (EUNAVFOR MED) e a Declaração UE-Turquia. A primeira medida foi

criada em abril de 2015. O objetivo foi criar centros de registro para realização de triagem de imigrantes nas zonas mais afetas pelos desembarques. Esses *hotspots* são centros de processamento que facilitam e agilizam o processo de recepção inicial, identificação e registro de solicitantes de asilo e migrantes que chegam pelo mar, além de delinear por qual processo cada pessoa recém-chegada deverá passar, por exemplo, proteção internacional ou retorno.

Apesar dessa medida ter beneficiado a Itália e Grécia em termos de capacidade de registro e recepção, existem diversas críticas, principalmente, referentes aos alojamentos e tratamentos voltados aos menores. Os *hotspots* de Lesbo, Chios, Samos, Leros e Kos que possuem capacidade de 6.292 mil pessoas chegaram a abrigar 10.000 mil. Esse aumento provocou superlotação e condições mínimas de sobrevivência, foram constatadas falta de instalações de saneamento básico e serviços de saúde, não sendo respeitadas as diretivas do SECA.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ressaltou a necessidade de melhorar o tratamento referente às crianças e aos migrantes desacompanhados, visto que foi constatada insuficiência de serviços médicos e riscos relacionados à segurança de crianças e mulheres, nas ilhas gregas. Elas, por exemplo foram obrigadas a conviver em tendas com homens desconhecidos, sem privacidade ou tratamento diferenciado (SERVIÇO DE PESQUISA DO PARLAMENTO EUROPEU, 2018, p.5). Alguns relatórios mostraram que o amparo aos solicitantes de refúgio tem sido ineficiente e impreciso. Por exemplo, há falta de informação para os solicitantes de refúgio sobre os procedimentos e as fases de suas solicitações, traduções insatisfatórias e análises imprecisas. Isso demonstra descumprimento da diretiva de condições de acolhimento. Foram encontradas, também, falhas ligadas a integração, atendimentos médicos e psicológicos. (CONSELHO ITALIANO PARA REFUGIADOS, 2018, p.46-47) Da mesma forma, o relatório italiano critica a insuficiente informação recebida pelos solicitantes durante todo o processo de solicitação de asilo, destacando a necessidade de um maior número de funcionários nos *hotspot*, melhor contato entre organizações para transferência de informações e aperfeiçoamento em atividades de monitoramento. (CONSELHO ITALIANO PARA REFUGIADOS, 2018a, p. 62-65)

A EUNAVFOR MED, também conhecida como Operação Sophia, foi criada pela UE em agosto de 2015. O seu objetivo foi apreender e destruir embarcações antes de serem utilizadas pelos contrabandistas que estimulam o tráfico humano, a fim de se diminuir e evitar acidentes fatais envolvendo refugiados no mediterrâneo.

Por fim, a Declaração UE-Turquia foi uma medida tomada pela UE para minimizar o fluxo de movimentos irregulares na rota dos Balcãs. O seu objetivo

inicial foi o fechamento das fronteiras aos imigrantes que saíram da Turquia em direção à Grécia. É relevante destacar essa medida, pois mesmo tendo uma abordagem mais ampla voltadas aos migrantes e não especificamente aos refugiados, ela revela o posicionamento da UE em relação aos refugiados. Esse sistema foi duramente criticado por ter um custo anual muito elevado, o qual duplicou de 2009 para 2010 para mais de 2 milhões de euros. Além de simultaneamente o número de transações bem-sucedidas ter diminuído de 15% para pouco menos de 300 mil casos. (O'NIONS, 2014, p.78-79)

A Declaração UE-Turquia determinou que todos os imigrantes e solicitantes de asilo em situação irregular provenientes da Turquia que chegarem à Grécia, após 20 de março de 2016, seriam devolvidos à Turquia. No entanto, é destacado que conforme a diretiva de procedimento da SECA, qualquer pessoa tem o direito de realizar a solicitação de asilo. Essa devolução aconteceria sem a utilização de medidas de expulsão coletiva, sendo algo gradual e respeitando a criação da proposta "um por um", ou seja, para imigrante ilegal enviado à Turquia, a UE se comprometeria em receber e reassentar, em algum Estado-Membro, um refugiado que estaria em situação regular no território Turco, além de fornecer concessões financeiras e políticas ao Estado turco. (CONSELHO EUROPEU, 2016)

Contudo, a Declaração UE-Turquia recebeu muitas críticas. António Guterres, secretário-geral da Organização das Nações Unidas, afirmou, no encontro da Esquerda Europeia de 2016, que é necessária uma perspectiva distinta do que a troca "um por um". Segundo ele, o acordo é o contrário do que deveria ser:

> [...] por cada um que é reenviado para a Turquia vai-se buscar um. Ou seja, quanto menor for o movimento menor é o número de pessoas que vêm legalmente para a Europa. Quando é exatamente o contrário: quanto menor for o movimento maior deve ser o número de pessoas que vêm legalmente para a Europa. O que precisamos é de uma perspectiva distinta. (JORNAL DE NOTÍCIAS, 2016)

Assim, parece que objetivo central da Declaração UE-Turquia é diminuir qualquer tipo de movimento, seja de migrantes ilegais, seja de refugiados. Da mesma forma, o Serviço Jesuíta aos Refugiados (2016) expôs sua preocupação referente a esse documento. Ele encaminhou uma carta aos embaixadores da Holanda e da Eslováquia em Portugal, alegando que esse acordo desobedece a direitos consagrados na EU, inclusive, por desrespeitar a consulta do Parlamento Europeu para a sua conclusão, e às normas internacionais de direitos humanos. Os principais argumentos levantados nesse documento foram: o ato

de retorno indiscriminado de qualquer migrante (para a Turquia) que atravessou irregularmente a fronteira em direção à Grécia, representa uma medida de expulsão coletiva, ao contrário do que é apresentado no acordo; existe preocupação a respeito das prática de detenções indiscriminadas nos *hotspots* das ilhas gregas, além, da violação do princípio *non-refoulement* pela Turquia, já que a Anistia Internacional documentou casos de refugiados que foram reenviados à Síria, sendo que os casos mais graves envolveram três crianças desacompanhadas e uma mulher grávida (AGÊNCIA BRASIL, 2016); e a incapacidade da Turquia em garantir a oferta de todos os direitos e serviços aos refugiados, logo não seria um Estado seguro para receber refugiados. (SERVIÇO JESUÍTA AOS REFUGIADOS, 2016)

Portanto, apesar do apoio financeiro e diminuição movimentos irregulares na região leste, A Declaração UE-Turquia provoca dúvidas em relação aos principais objetivos da UE, os quais parecem ser mais relacionados à luta contra imigração (segurança) do que com proteção internacional e asilo, em conformidade com o argumento de O'Nions (2014). Se os Estados-Membros da EU realmente tivessem intenções legitimamente ligadas a proteção dos refugiados não teriam aceitado a proposta limitada de acolhimento "um por um" presente na Declaração UE-Turquia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que o período das guerras mundiais na Europa foi essencial para estimular a formação de documentos internacionais que definem questões sobre refugiados e asilo, sendo constatados avanços no Direito Internacional, o qual influenciou a legislação da União Europeia. Tratados como a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo Adicional de 1967 sustentam, até hoje, questões de proteção de refugiados, além de serem reconhecidos por legislações regionais, como a da União Europeia. Assim, o refúgio é um tema em evidência no cenário internacional, em especial pela afluência massiva de refugiados, causada recentemente pela crise síria.

Compreende-se que na prática as diretivas e regulamentos que formulam o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) possuem falhas e não são plenamente respeitadas pelos Estados-Membros da UE. A diretiva de condições de acolhimento, por exemplo, determina a possibilidade de o Estado limitar a local de livre circulação do solicitante, contrariando o princípio de liberdade de circulação de Schengen e a promessa do Tratado de Lisboa que garante a ausência de controle em fronteiras internas, independentemente da nacionalidade do indivíduo. Assim, existem lacunas na legislação que prejudicam a proteção dos refugiados e a harmonização do sistema.

As tentativas da UE voltadas para a afluência de refugiados aparentam

ser insuficientes, pois Estados como Itália e Grécia lidam, até hoje, com grande número de refugiados e falhas no sistema estrutural, operacional e informacional do SECA. Além de manterem como foco questões de segurança das fronteiras para evitar a chegada de mais refugiados, como observado na Declaração UE-Turquia. Essas observações corroboram com a **hipótese inicial** que a atual legislação e políticas da UE não conseguem ser implementadas para proteger os refugiados que chegam ao seu território. Percebe-se, também, pressões dos Estados fronteiriços voltadas aos outros Estados-Membros, com finalidade de evidenciar a necessidade de uma distribuição justa de refugiados entre os Estados-membros da UE. Como o tema de refúgio é sensível para os Estados-Membros da UE e a dificuldade de sustentação dos princípios de unidade, solidariedade, justiça proclamados pela UE. Por fim, percebe-se que a UE, como uma das regiões mais ricas e industrializadas do mundo, ainda está muito aquém do seu potencial para oferecer proteção aos refugiados. Entre a proteção dos refugiados e o controle fronteiriço, a segunda opção tem prevalecido.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Relatório de Tendências Globais 2013. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global--trends-2013.html>. Acesso em: 16 set. 2018.

_____. Relatório de Tendências Globais 2015. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global-trends-2013.html>. Acesso em: 16 set. 2018

_____.Relatório de Tendências Globais 2020. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.80605204.2076560369.1607029655-

760299277.1607029655. Acesso em: 04/12/2020.

AGÊNCIA BRASIL. *Turquia manda refugiados de volta para a Síria, diz Anistia Internacional*. 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-04/turquia-manda-refugiados-de--volta-para-siria-diz-anistia-internacional>. Acesso em: 2 nov. 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *I Constitution of The International Refugee Organization, and Agreement on Interim Measures to Be Taken in Respect of Refugees and Displaced Persons.* 1946. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3b00f1963c.html>. Acesso em: 16 jun. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. *Sistema Europeu Comum de Asilo Assuntos Internos*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

_____. *Asylum Shopping*. 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/content/asylum-shopping_en>. Acesso em: 9 ago. 2018.

CONSELHO EUROPEU. *Programa de Haia: 10 prioridades para os próximos cinco anos*. 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:l16002>. Acesso em: 21 jul. 2018.

_____. *Declaração UE-Turquia*, 18 de março de 2016. 2016. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Acesso em: 2 nov. 2018.

CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE. *Conclusões da Presidência*. 15-16 out. 1999. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm>. Acesso em: 21 jul. 2018.

CONSELHO ITALIANO PARA REFUGIADOS (CIR). *Greek Report - Legal and Procedural Information for Asylum Seekers in Europe*. Abr., 2018. Disponível em: <https://www.inform-asylum.eu/uploads/1/2/1/7/12176018/midj6040_middlesex-uni-greece-180712.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

_____. *Italy report - Legal and Procedural Information for Asylum Seekers in Europe*. Abr., 2018a. Disponível em: <https://www.inform-asylum.eu/uploads/1/2/1/7/12176018/midj6040_middlesex-uni-italy-180712.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018a.

CONSULADO GERAL DA REPÚBLICA DA ARMENIA S. PAULO. *Genocídio Armênio*. S.d. Disponível em: <http://consuladodaarmenia.com/armenia/genocidio/>. Acesso em 7 jun. 2018.

DE ARAUJO, L. E. B.; BARICHELLO, S.E. F. Aspectos Históricos da Evolução e do Reconhecimento Internacional do Status De Refugiado. *Revista do Direito da UNISC*, v.2, n. 46, 2015, p. 104-134.

HOLBORN, L. W. The League of Nations and the Refugee Problem. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 203, 1939, pp. 124-135.

JORNAL DE NOTÍCIAS. *Guterres critica acordo UE-Turquia*. 2016. Disponível em: <https://www.jn.pt/nacional/interior/guterres-critica-acordo-ue-turquia-5141705.html>. Acesso em: 2 nov. 2018.

JUBILUT, L. L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.* São Paulo: Método, 2007.

MARRUS, M. R.. *The unwanted*: European refugees from the first world war thourgh the cold war. Philadelphia: Temple University Press, 2002.

MCNALLY, Rachel. Common european asylum system: contradictions and crises. *Carleton Review of International Affairs*, v.4, 2017, p.45-65,

MENEZES, F. L. *Fatores causais no reassentamento de refugiados: solidariedade internacional ou interesse estratégico?.* Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, São Paulo, 2013.

_____.; FERREIRA, A. F. Z. Proteção e exclusão na pré-criação do regime dos refugiados: antiguidade à revolução francesa. In: JUBILUT, L. L.; FRINHANI, F. de M. D.; LOPES, R. de O.. *Migrantes forçad@s: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018, p.69-89.

NICHOLSON F..; KUMIN, J.. A guide to international refugee protection and building state asylum systems. *Inter-Parliamentary Union and the United Nations High Commissioner for Refugees*, 2017. Disponível em:<http://www.unhcr.org/3d4aba564.pdf>. Acesso em: 20 Jun. 2018.

O'NIONS, H.. *Asylum – a right denied*: a critical analysis of european asylum policy. Londres: Ashgate Publishing limited, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONUBR). *ONU critica duramente políticas da Austrália para a detenção de refugiados.* 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-critica-duramente-politicas-da-australia-para-a-detencao-de-refugiados/>. Acesso em: 04 abr. 2018.

SERVIÇO JESUÍTA AOS REFUGIADOS (JRS). *Acordo UE-Turquia*: medidas ilegais e que desrespeitam as representações democráticas dos povos da Europa. 29, abr. 2016 Disponível em: <https://www.jrsportugal.pt/wp-content/uploads/pdf/comunicados/comunicado-acordo-UE-Turquia.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2018.

ZOLBERG, A. R.; SUHRKE, A.; AGUAYO, S.. *Escape from violence conflict and the refugee crisis in the developing world.* New York: Oxford University Press, 1989.

OS MOVIMENTOS CONSERVADORES NATIVISTAS NA ALEMANHA E FRANÇA

Gabriel Silva Santana[1]
Julia Guimarães de Oliveira[2]

INTRODUÇÃO

A ascensão de novos movimentos conservadores, de cunho nacionalistas e semblantes nativistas, vistos como consequência das crises da modernidade, são identificados neste contexto como raízes do euroceticismo e o **problema** central desse estudo. Isto é, uma corrente intrinsecamente relacionada à ideia da questão identitária com a questão nativista de um determinado povo, no caso a questão europeia. O euroceticismo reflete a reflexão sobre o sistema da integração europeia. Como define John Palmer (2015), "os eurocéticos são cidadãos ou políticos que se apresentam como críticos à união que, segundo eles, retira os poderes do seu governo nacional e representa uma ameaça à sua soberania nacional."

Ao mesmo passo em que o advento de uma comunidade europeia foi progredindo para a criação do bloco europeu após a Segunda Guerra Mundial, emergiram diferentes vertentes pessimistas e/ou a favor da comunidade como da questão indentitária cultural e quanto da integração do bloco em si. Fora até a publicação do jornal britânico *The Times* de 1985, que não se falavam do movimento como "eurocético", mas sim, sobre países de frentes nacionalistas, de pensamento gaullista ou então populistas conservadores. No entanto, posteriormente a designação do grupo eurocético, este discurso apenas ganhara popularidade após o discurso da primeira Ministra britânica Margaret Thatcher, em 1998, ao opor-se verbalmente à Europa unida. O discurso ainda assim fora nomeado como o discurso "gaullista" de Thatcher e "fazia alusão à melhor maneira de construir a Comunidade Europeia, que era "a cooperação voluntária e ativa entre estados soberanos independentes", ou seja, uma nova versão da *Europa des Patries* de De Gaulle." (PALMER, 2015)

Desta forma, Estados historicamente "motores" da integração europeia, a cooperação franco-alemã tem rompido impasses e identificado soluções aos diversos desafios surgidos no processo de construção europeia. A datar de 1950, com a declaração de Shuman e a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a relação entre ambos tem fomentado o projeto europeu comum. Em 1963, o Tratado do Eliseu evidenciou o empenho franco-alemão

[1] Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos.
[2] Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos.

no projeto, o Tratado de caráter bilateral selava uma relação especial entre os Estados, estes, se comprometiam em coordenar suas políticas e tinham por objetivo o estabelecimento de uma Europa unida. (EUROPEAN PARLIAMENT, 2015)

A **hipótese** desse estudo é que apesar da a Alemanha e a França serem a força motriz da ideia de Europa unida, o enfraquecimento político, social e econômico e as controvérsias entre eles, nos últimos anos, debilitaram suas atuações na fomentação de uma Europa mais integrada. O **objetivo** assim é entender o que influenciou a ascensão do euroceticismo tanto na opinião pública quanto entre as classes políticas. Os atuais desafios do bloco – crise dos imigrantes, terrorismo, ascensão do populismo, extremismo anti-europeu, desequilíbrios econômicos e o Brexit – exigem o relançamento de uma nova política europeia na estrutura interna de ambos Estados. Estas novas questões, como efeito, desafiam a capacidade coletiva europeia de responder às transformações geopolíticas e geoeconômicas mundial. (CHOPIN, 2018, p. 2)

Tendo isso por base, usaremos como recorte **metodológico** as duas maiores economias do bloco europeu. O presidente francês, Emmanuel Macron e a chanceler alemã, Angela Merkel empenham-se em reerguer o bloco ante ao crescimento ultranacionalista entre as nações europeias. Afora o caráter pró-europeu dos líderes, suas nações, por completa, não partilham da mesma visão. "A disputa doméstica que tanto Merkel quanto Macron enfrentaram para chegar ao poder, em cada um de seus países, é um reflexo do que a própria União Europeia enfrenta em escala aumentada". (CHARLEAUX, 2018) O euroceticismo tem ganhado força com a consolidação de partidos como o AfD na Alemanha, e a Frente Nacional na França. Os dois Estados propulsores da União Europeia, presentemente, ascendem políticas de interesse nacional, o que se opõem a ideia europeia de união.

1. ALEMANHA

A Alemanha em si, desde a ideia de integração europeia, não é renomada por seu euroceticismo. No entanto, apesar de ser considerada como um *Musterknabe (*modelo de Estado) da União Europeia, este país presenciou ao longo do processo de integração, de sua reunificação e crises econômicas, mudanças em seu campo de percepção frente à União Europeia. (TAGGART, SZCZERBIAK , 2002a). Ainda que o poder público e os partidos políticos alemães tenham apoiado gloriosamente a integração, desde o início da reunificação europeia, fazendo deste Estado um arquétipo exemplar, o fenômeno alemão ainda é visto por muitos autores como uma "exceção" eurocética. (BUSCH e KNELANGEN, 2004).

O ceticismo alemão frente à integração veio à tona após os anos 90, como

resultado das consequências de um contexto antecedente à reunificação alemã. Neste período, a Alemanha passava por uma grande reforma não só em termos econômicos, mas também políticos, trazendo consigo uma significante insegurança à opinião pública quanto ao seu crescimento como Estado. Como aludem Busch e Knelangen (2004), há inúmeras explicações para tal perspectiva negativa, como por exemplo, a necessidade de dialogo acerca de questões que iam além do livre comércio, como a questão do potencial de crescimento interno, sobre os padrões sociais e empregos.

A discussão sobre a introdução de uma moeda comum, por exemplo, também é fragmento da visão pessimista e cética não só da opinião pública, mas também entre muitos economicistas. Nesta época, o ceticismo alemão dera bastante atenção às questões que poderiam trazer uma suposta falta de "legitimidade e qualidade democrática do projeto de integração", quanto também a o que poderia representar uma instabilidade monetária. (BUSCH e KNELANGEN, 2004).

Desde o período da reunificação até os dias atuais podemos claramente observar que há partidos que têm uma grande força de representação na política alemã. Os partidos como a *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU), *Christlich-Soziale Union in Bayern* (CSU), *die Grünen*, *Freie Demokraten* (FDP), já nesta época "flertavam" com o euroceticismo brando. (LEES, 2008) Isto é, apresentavam um olhar cético à integração ou perante a ideia de comunidade, mas não necessariamente se opõem a ela. Como vemos no capítulo anterior, há diferentes níveis de euroceticismos, mesmo dentro da vertente soft eurocética, entretanto, a análise mais aprofundada será abordada no próximo tópico. Voltando a questão dos diferentes níveis de euroceticismos, isto ficará mais claro quando entendermos o porquê que a visão da CDU, ou de partidos com vieses democráticos, nacionalistas ou então liberais, por mais que sejam pró-integração, são considerados eurocéticos.

Não só contemporaneamente, mas também desde sua origem em 1945, a União Democrata Cristã (CDU) é um dos principais partidos da Alemanha. A CDU descende de um partido de 1870 que obteve um importante papel na história da Alemanha Imperial e da República de Weimar, o Partido Alemão do Centro. Fundada inicialmente na crença de que todos os cristões deveriam manter-se juntos para conter a onda do materialismo encarnada no comunismo russo, possui bases conservadoras e de posições liberais e cristãs-sociais. (GESCHICHTE der CDU, 2020).

Desde que Angela Merkel assumiu o posto como Chanceler em 2005, como representante da CDU, a Alemanha conseguira passar por fortes turbulências econômicas, como por exemplo a de 2008, e ainda assim, manter seu posto como a principal potência econômica da União Europeia. Entretanto, a

vitória alemã da recessão de 2008 não se deu apenas em nome de Merkel, segundo James Hawes (2018), tudo se deve também ao fato de grande parte da indústria alemã ser, graças a Erhardt em 1948, pertencente as famílias industriais, em vez de fundações de investimento. Isto, por sua vez, ajudou bastante a grande aposta alemã "na grande tempestade que soprava rápido" e cuidou de sua base industrial ao invés de deixa-la morrer. (HAWES, 2018).

Nas eleições consecutivas de 2005, 2009 e 2013, Angela Merkel cada vez mais alcançava o improvável de se acontecer na política alemã; uma maioria geral dela própria (*an overall major of her own*), segundo Hawes (2018). Neste período, um ano após a recessão de 2008, a Alemanha já se encontrava quase sem resquícios da crise europeia, na verdade, se encontrava em um momento de crescimento econômico. Sua preponderância econômica na época era tanta que se tornara "exportadora mundial (*Exportmeister*) e tão confiável que poderia pedir dinheiro emprestado a juros zero". (HAWES, 2018, p. 214) Após a crise os Estados europeus mais atingidos pela recessão ainda se encontravam recuperação e a Alemanha, o *paymaster* europeu.

> quando as pessoas disseram que a Europa precisava socorrer seus Estados mais fracos, eles queriam dizer a Alemanha; quando os EUA disseram que a europa precisava defender a Rússia, isso significava a Alemanha; quando os políticos britânicos exigiam concessões especiais da Europa, eles se referiam à Alemanha. (HAWES, 2018, p. 214)

A grande preponderância alemã, que já vinha sendo "temida" no contexto europeu como uma era de "supremacia" deste Estado, também serviu como estopim para o enfraquecimento de sua popularidade no âmbito internacional. Este fenômeno ficou conhecido como "*germanphobia*"; segundo um grande pesquisador deste conceito Georges Valence, a gestão de Merkel trouxe insegurança aos países que ainda se encontravam em processo de recuperação, e além disso, com seu emergir econômico, houve uma rigorosa mudança no equilíbrio de poder europeu. Para alguns países como a França, isto significou a sua perda de influência neste cenário. Segundo Coretin Corselette, esse fenômeno abriu espaço para eleições eurocéticas no parlamento europeu, e ainda destaca:

> Os resultados das eleições europeias em maio de 2014 destacaram o aumento da germanphobia na Europa. "140 eurodeputados anti-europeus juntam-se à Assembleia", publicou Le Parisien como uma manchete. Na Suécia, Finlândia, Hungria, Espanha, Polônia, Áustria e Itália, a

> ideia eurocética está entrando no Parlamento. No Reino Unido, na Dinamarca, na Grécia e na França, os partidos anti- europeus estão no topo das pesquisas. É difícil negar que a rejeição da dura política da chanceler Angela Merkel está na verdade sob a rejeição da Europa. (CORCELETTE, 2014)

Em 2015, com as políticas sobre à acepção dos refugiados, Merkel não só fora bastante criticada pela comunidade europeia, isolando a Alemanha no cenário europeu, como também diminuíra sua popularidade em seu âmbito doméstico. Isto abriu portas para a ascensão de ideais e movimentos nacionalistas e extremistas que antes quase não tinham representatividade. Como afirma o pesquisador Tobias Haberkorn (2017), no âmbito doméstico, com a continuidade das mesmas políticas e ideais propostas por Merkel, a chanceler definitivamente teria "transferido uma característica básica da República Federal para sua própria pessoa: a de continuidade."

Ademais, Haberkorn (2017) ainda afirma que "desde que Merkel assumiu o poder há 12 anos, não é suficientemente ágil para desenvolver cenários alternativos de poder", e isto fora suficiente para que os menores partidos que antes não tinham tanta representatividade ganharem mais força. Assim, subitamente, "um novo partido pró-livre-mercado, anti-walfare, "anti"ao resgate econômico grego e eurocético, nasceu; o AfD." (HAWES, 2018, p. 215).

> A mudança deve sempre evoluir da sociedade e economia para o sistema partidário. Nos principais tópicos de emancipação social - lei do aborto, casamento entre pessoas do mesmo sexo, Cota feminina - tomou a República Federal por décadas mais do que a maioria dos vizinhos ocidentais e a RDA. No novo milênio, demorou muito mais para que as tendências opostas reacionárias entrassem no parlamento - euroceticismo, política de execução hipotecária, política de identidade para os brancos. (HABERKORN, 2017)

Há uma ironia implacável em tudo isso, como diz Matt Frei (2018), quando Merkel decidiu receber quase um milhão de refugiados em 2015. "Muitos sentiam-se orgulhosos de que a Alemanha tivesse mostrado os fantasmas do passado com um ato de generosidade sem precedentes". Todavia, nos dias de hoje, podemos ver claramente estes "fantasmas" através de uma roupagem política, utilizando os mesmos discursos que os antigos autocratas conhecidos pela história europeia. (FREI, 2018) Dessa maneira, a ascensão dessa força neonazista, extremista e eurocética alemã deve ser entendida como "parte de uma complexa constelação de mudanças culturais mais amplas, falta de escolha política e pânico moral sobre o impacto da política monetária europeia na

cultura de estabilidade alemã". (GRIMM, 2015, p. 265)

Partido de extrema-direita, a *Alternative für Deutschland* (AfD) teve sua criação por um grupo de elite conservadora, entre eles, líderes da CDU, sendo fundada em 2013. O partido AfD é o resultado do protesto de economistas conservadores contra a governança da União na aplicação de políticas de regaste do euro à Grécia. (LEWANDOSKY, 2014) Segundo Robert Grimm (2015), "o AfD argumenta que o euro dividiu a Europa em países doadores e devedores. Ele criou tensões sociais e políticas dentro e entre os estados membros e ameaça se tornar um grande risco para a cooperação europeia pacífica." (GRIMM, 2015, p. 265) Extremamente conservador, o partido ousou processar o governo alemão devido a aprovação do casamento homossexual, tem um posicionamento critico a União Europeia e a zona do euro, sendo um de seus objetivos a restauração da moeda nacional. O partido se julga de centro-direita e populista, e, não obstante, suas posições políticas estão mais ao extremo e com uma natureza elitista.

Não obteve êxito em entrar no parlamento em 2013, teve um total de 4,7% dos votos, perdendo de 0,1% ao FDP. Em 2014 a AfD adotou um manifesto eleitoral dividido em duas vertentes, a econômica, na qual faz uma crítica ao euro e a política que desaprova as instituições do bloco europeu. Isto é, Segundo Grimm (2015), o partido "pede fim do experimento ideológico "*Euromantic*" (Henkel, 2014) e sugere a dissolução ordeira da zona do euro em moedas nacionais ou blocos monetários e um retorno ao "raciocínio econômico sólido", o "estado de direito"". (GRIMM, 2015, p. 266)

Com a onda imigratória na Alemanha, em 2015, o partido fez uma ofensiva contra à política de Merkel em conceder asilo aos refugiados e concentrou sua política na defesa da segurança alemã, aumentando o teor nacionalista do partido e obtendo um discurso xenofóbico, com o sentimento anti-islâmico. (EDDY, 2017) Ademais, foi a partir de 2015 que o AfD abrangeu uma dimensão muito mais extremista, como algo parecido com o partido neonazista *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD).

Abstendo-se da impopularidade de Merkel, o partido tem ampliado sua popularidade, e em 2016 o partido recebeu mais de 20% nas eleições regionais e em 2017 torna-se o terceiro maior partido no *Bundestag*, conseguindo 87 cadeiras. (CHASE, 2017) Além disso, emtermos de representatividade política, considerando o mapa da Alemanha, as eleições de 2016 foram exatamente como as de "1930 a 1933: a direita radical claramente se sai melhor em áreas protestantes. Tal como acontece com Hitler, como com Brexit e Trump. O que torna as pessoas vulneráveis a ameaças e promessas não é apenas renda, mas sua cultura." (HAWES, 2018, p.221) Não obstante, podemos fazer uma breve relação com as eleições da Inglaterra antes do Brexit, em 2015 o partido

eurocético obteve quase o mesmo número de votos (12.6%), quanto o AfD em 2017. (HAWES, 2018)

2. FRANÇA

Iniciativa francesa de cunho estratégico, a União Europeia tem revelado já não ser uma "*greater France*", não sendo mais vista como um instrumento a serviço dos ideais franceses, diante as repetidas crises sucedidas. Nos cinco anos de governo do ex-presidente François

Hollande, iniciado em 2012, a França ausentou-se de sua relação com bloco, deixando de ser a força motriz que impulsionava a integração. A nação não parece se identificar em sua reencarnação dentro de uma União, e assim, procura uma nova narrativa europeia. Para uma parcela de sua população, Emmanuel Macron alteraria o *status quo* do mandato de Hollande e romperia com a lógica de abordagem tradicional europeia de integração. (CHOPIN, 2018, p. 1).

Líder de seu movimento político centrista *En Marche*, Macron, em sua campanha, defendeu fortemente o livre-comércio e a ideia europeia de união, bem como, focou exclusivamente na restauração do crescimento econômico e na redução do desemprego em sua nação. (BELKIN, 2017) Ainda que eleito, a corrida à presidência foi acirrada, relatando os principais aspectos ideológicos em ascendência no país. No primeiro turno, quatro partidos ganhavam com uma margem entre 19.6% e 24% dos votos, cada um exibindo propostas e aspectos políticos distintos.

Além de Macron, concorria o republicano François Fillon defendendo reformas neoliberais e o conservadorismo social; o candidato da esquerda radical, Jean-Luc Mélenchon do partido *La France Insoumise,* crítico do livre-comércio e em prol de uma renegociação da relação francesa com a União Europeia no intuito de diminuir os gastos nacionais; e Marine Le Pen, candidata de extrema direita da *Front National* – FN – apresentando políticas nacionalistas, anti-imigrantista e anti-União Europeia. Esta última, por fim, disputou o segundo turno com Macron, e apesar de sua perda por 66,1% dos votos, recebeu o melhor resultado como candidata de extrema direita à presidência da quinta república francesa. (GOUGOU, PERSICO, 2017) Os dados eleitorais não evidenciam somente a fragmentação dos ideais políticos ante a nação francesa, mas tal como a ascensão do euroceticismo no país, com partidos como a *La France Insoumise* e a *Front National* que portam de aspectos eurocéticos.

De natureza nacionalista e soberanista emerge o ceticismo entre os franceses. O Ato Único Europeu, ratificado em 1986, responsável por estabelecer o mercado europeu de bens e serviços, e o Tratado de Maastricht de 1992, que

firmava a união monetária e econômica europeia, foram os principais propulsores do euroceticismo no país. Da recusa de um mercado comum, de uma comunidade europeia e de uma união entre os Estados europeus, surgiu o movimento Gaullista sob a conceito de "a nação primeiro". (GRUNBERG, 2008, p. 40) Em resumo, o movimento trazia notável desconfiança as estruturas e instituições supranacionais e opunha-se a ideia de uma Europa federal, dado que, elas seriam as responsáveis por limitar a soberania e a grandeza francesa. (HAINSWORTH, O'BRIEN e MITCHELL, 2004) Tanto na esquerda radical quanto na direita radical, os tratados em questão eram considerados um impacto inaceitável na soberania política e econômica francesa. O ceticismo à integração europeia não é um aspecto presente somente à direita gaullista, mas bem como à esquerda socialista. (GOODLIFFE, 2015, p. 3.270).

Ao final dos anos 80, a nação francesa sofreu um grande desemprego, sucedendo uma crise social e econômica no Estado, levando a ascensão do euroceticismo. Dados apresentado por Goodliffe (2015), neste período a maior porcentagem de votantes "não" quanto ao referendo do Tratado de Maastricht, esteve entre os partidos extremistas de direita e esquerda. Sendo o partido marxista *Trotskyist Parties* (já não existinte no cenário partidário autal francês) o principal a recusar os referendor de 1992 e de 2005, com seu aspecto antiglobalização e antiliberal frente a União Europeia contribuindo para os movimentos euroceticistas ganharem força na França. O partido comunista PCF representou uma grande quantidade de rejeição aos referendos, em especial, ao ano do 2005, recusando a constituição europeia por 98% dos votos. Na extrema direita, a FN liderou o euroceticismo, em todos os referendos apresentados, o partido os recusou por um pouco mais de 90% dos votos.

Presentemente, a utilização do Eurobarometro (2018) possibilita a análise do cenário atual da nação quanto a confiabilidade na União Europeia. A Comissão Europeia realizou uma pesquisa de campo perguntando à população francesa se, de forma geral, a UE os configurava uma imagem positiva, neutra ou negativa. Referente ao ano de 2017, o Eurobarometro apresentou 22% da população francesa com imagem negativa ao bloco, enquanto a população europeia, com o mesmo posicionamento, representava 21%. Em contrapartida, na pesquisa referente a 2018, a porcentagem aumentou para 25% aos franceses, enquanto manteve-se aos 21% aos europeus. Ademais, a porcentagem pertinente a imagem positiva diminuiu entre os franceses de 40% a 36%, ao passo que se manteve aos 40% aos europeus, nos dois anos apontados. Julgando pelos dados exibidos, o descrédito francês à integração tem aumentado em uma escala maior quanto aos demais europeus, os aspectos eurocéticos são evidenciados até mesmo na diminuição de franceses que consideravam a imagem positiva da União Europeia.

Sem embargo, o melhor método de evidenciarmos traços eurocéticos em

um determinado Estado é por intermédio de partidos políticos. Na França, a ascendência euroceticista suscitou um problema político entre os partidos e eleitorados, e como reportado previamente, estando presente tanto na direita quanto na esquerda política, contudo, apesar de eurocéticos, suas características divergem. (GRÖNLUND, 2016) O ceticismo de esquerda manifesta-se contra a direção da integração Europeia, não se opondo a integração por total. Porém, promove a ideia de que a EU deveria servir como um espaço regulatório de proteção à ameaça global capitalista, tendo caráter anticapitalista, assim como, julga a falta de envolvimento no processo de tomada de decisão dos cidadãos. (MILNER, 2004, p. 76) Em alternativa o principal aspecto do ceticismo de direita é o extremo nacionalismo e o Gaullismo entre os partidos, além de se opor as instituições supranacionais do bloco. (GRÖNLUND, 2016, p. 23).

Inserido no grupo Nova Esquerda Francesa, estão o Républicain et Citoyen (MRC) e o Parti Socialiste (PS) portando de alguns aspectos eurocéticos. (VAUDANO, 2018) Na Declaração de Princípio do MRC é notório a natureza eurocética, o partido liderado por Jean-Luc Laurent defende uma Confederação Europeia, opondo-se à estrutura atual e indagando o caráter globalizado do bloco, ao MRC a globalização liberal poria fim às nações europeias. (MOUVEMENT RÉPUBLICAIN ET CITOYEN, 2015) Quanto ao PS, tirante ao fato do partido ter caráter pró-integração europeia, sua visão para a integração, no entanto, não é a mesma da qual está em curso. Pretendendo construir uma "Europa Alternativa", o PS propõe atribuir aspectos mais socialistas ao bloco, instituir um tratado social entre os membros, e utilizar da globalização para instaurar desenvolvimentos socais aos Estados. (PARTI SOCIALISTE, 2014).

O partido *La France Insoumise* – LFI fazia parte do grupo parlamentar, Esquerda Democrática e Republicana, na Assembleia Nacional, sob o nome de *Parti de Gauche*. A partir de 2016, *La France Insoumise* desvinculou-se do grupo, formando um novo com o mesmo nome do partido atual. (VAUDANO, 2018) A LFI, liderado por Jean-Luc Mélenchon, é o principal movimento eurocético de esquerda no Estado francês, reportado no jornal *Le Figaro* (2018), o partido possui dois planos para a União Europeia. Afrontando os tratados da EU por deter de um caráter ultra liberalista, a LFI pretende renegociar os tratados, os incluindo aspectos mais humanistas e democráticos, sendo o plano fundamental do movimento. Não obstante, caso a renegociação seja insuscetível a segunda alternativa consistira na retirada francesa do bloco.

Na direita política, três partidos políticos apresentaram em maio de 2018 seu projeto comum para as eleições europeias de 2019. Os partidos Debout La France, liderado Nicolas Dupont-Aignan, o Parti Chrétien-Démocrate, por Jean-Frédéric Poisson e o Centre National des Indépendants et Paysans, por Bruno North, apresentaram grande ceticismo à estrutura do bloco. Ambos os partidos compartilham de uma visão gaullista, e da necessidade de reconstruir

o bloco, deste modo, divulgaram seu projeto em conjunto, a criação de um tratado alternativo à União Europeia opondo-se ao federalismo presente no governo de Macron. (LE FIGARO , 2018).

Detendo de um forte euroceticismo, os partidos Les Patriotes (LP) e a antiga FN, Rassemblement National (RN) não são registrados em nenhum grupo na Assembleia Nacional. (VAUDANO, 2018) O LP é um novo partido de caráter nacionalista, fundado em 2017 por seu líder Florian Philippot. A contar de sua criação, o partido tem defendido vigorosamente a retirada da França da União Europeia, o chamado Frexit. Para Philippot a retirada francesa da UE consistiria na salvação da nação, em seus discursos, seria o único meio Estado reconquistar sua soberania e liberdade. O líder descreve o bloco europeu como consistente de maus tratados, péssimas diretrizes e más políticas, como no caso da supressão das fronteiras econômicas e territoriais. (LES PATRIOTES, 2017). Ademais, é acreditado que a libertação francesa possibilitaria o país a cooperar com as demais nações presentes no mundo, bem como pretende minimizar o fluxo migratório contendo a migração em massa e retirar o país da zona do euro, reestabelecendo o franco como moeda. O LP detém de apenas um deputado nacional, três eurodeputados – verificar anexo Z- três mil afiliados, dado ao aspecto recente do partido. (DUNHAM, 2018).

Dirigido por Marine Le Pen, a FN tem liderado o euroceticismo por duas décadas, representando o maior partido eurocético em número de votos. O colapso da União Soviética e o Tratado de Maastricht instituiu uma oposição incondicional à União Europeia pelo partido. Desde então, a FN tem adotado uma posição nacionalista, soberanista e anti-imigrantista.

vez que os imigrantes são vistos como problemas à economia e segurança francesa. Afora que, Le Pen é contrária à União Monetária Econômica no discurso de que impossibilita empresas nacionais francesas de competirem com grandes multinacionais, o que, como resultado, aumenta o desemprego no pais. (GOODLIFFE, 2015, p. 335) As eleições de 2017 explicitou o grande caráter eurocético presente na nação ao viabilizar Le pen a chegada ao segundo turno nas eleições presidenciais. Assim, o partido altera o nome, mas não a estrutura.

A mudança para *Rassemblement National* foi uma homenagem à numerosa quantidade de votos recebidos pelos militantes atuantes por meio deste nome. Assim, a RN mantém seu extremo nacionalismo, seus discursos xenofóbicos, e seu intento de ampliação do exército nacional e tal como o LP, o partido pretende devolver a liberdade e soberania aos franceses, que retirados pela UE. Em outubro desse ano, Le Pen lançou sua campanha para as eleições parlamentares europeias sobre o discurso de luta contra o sistema totalitário que teria se tornado a União Europeia, focando sua campanha na melhora

economia e social francesa. (MARLOWE, 2018).

A ascendência eurocética francesa é notória com a extensa quantidade de partidos portando características, ainda que distintas, de grande ceticismo ante a integração europeia. Quando notado o crescimento do pessimismo entre a nação francesa quanto ao bloco, como abordado pelo eurobaromentro, fica exposta a grande insatisfação crescente entre população. O euroceticismo tem ganhado protagonismo diante os debates políticos, seus apoiadores têm aumentado, e a Europa unida tem estado em ameaça.

3. UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE OS TIPOS EUROCÉTICOS EM ALEMANHA E FRANÇA

Surgido nos anos 80, o fenômeno eurocético em seus primórdios, serviu para especificar a desconfiança inglesa aos planos da integração europeia. Com base nisso, este fenômeno começou a cada vez mais a se alastrar entre os demais Estados da União Europeia, relatando uma desavença à identidade comum, às políticas que eram compartilhadas e à questão de que até ponto os Estados membros conseguiriam manter sua preponderância. De maneira clara, há duas vertentes eurocéticas; a vertente *hard* que traduz a existência de agentes políticos que não acreditam no projeto de integração, e a vertente *soft,* que até defenda a integração, no entanto, não compactua com as organizações e algumas políticas, estes são os verdadeiros céticos e críticos. (FIGUEIRA, 2017)

Tendo em vista as mais variáveis formas de desavenças entre os Estados europeus, que ao passar do tempo contribuíram para o fortalecimento de questões a-históricas como o nacionalismo e os mais diversos os euroceticismos, nos encontramos em uma momentaneidade dos extremismos. Atualmente, o crescente eurocético e extremista, como é descrito por muitos autores como Ralf Melzer (2016), se tornaram os inimigos da direita da Europa. No entanto, há autores como Cecíle Leconte (2010), que afirmam que o euroceticismo em si, possa ser compatível com qualquer posição ideológica, tanto da extrema esquerda como também para a extrema direita; o definindo não apenas como o uma ideologia, mas sim uma perspectiva mais abrangente.

Ainda que hajam diferentes concepções entre os autores sobre sua colocação ideológica, é inegável a contestação de Melzer (2016), sobre a reunião destes eurocéticos e extremistas dentro das principais instituições nacionais e no parlamento europeu, como forma de boas alianças. Desta forma, é explicito que a UE pode ter que enfrentar inimigos até mesmo dentro do próprio Parlamento. Segundo o autor, "a Europa tem que ser algo mais do apenas uma União monetária acrescida de mercados livres", (MELZER, 2016, p. 04) sendo essa a única maneira de superação frente aos modelos autoritários e nacionalistas, para uma verdadeira comunidade europeia baseada nos valores europeus.

Os partidos predominantemente *soft* eurocéticos, apresentam em comum, inseguranças quanto a promoção da Integração, em matéria de reformas políticas ou novas atitudes, ou vá contra seu interesse nacional. Contudo, como anteriormente descrito, o euroceticismo *soft* não necessariamente são contra a ideia de integração europeia, visto que sua posição é apenas cética e crítica e não impreterivelmente oposicionista. (TAGGART e SZCZERBIAK, 2002). Historicamente, podemos dizer que a Alemanha sempre manteve uma opinião positiva acima da média em relação ao projeto europeu. Contudo, o período da reunificação alemã é considerado o marco inicial das perspectivas céticas frente ao projeto Europeu, ou então, como afirma Hawley (2015) este fenômeno cresceu desde o surgimento da crise do euro. "Os alemães se vêem como as vítimas da crise do euro, eles sentem que foram traídos e temem ser obrigados a pagar impostos mais altos ou aceitar níveis mais altos de inflação para salvar o euro." (TORREBLANCA, LEONARD, 2012, p. 04).

A crise de 2008 foi marco inicial para o começo de discursos nacionalistas no contexto europeu, e também, para o advento de argumentos eurocéticos. O caso alemão, que é considerado "um caso eurocético a parte", (HAWLEY, 2015) é caracterizado pelo euroceticismo brando (*soft*), devido à sua perspectiva crítica, como por exemplo no contexto da zona do euro. Nesta conjuntura, podemos dizer que os partidos mais relevantes no contexo alemão como a Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU), Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU), e Freie Demokraten (FDP), também apresentam características eurocéticas, apesar de serem fielmente pró-união, como a CDU por exemplo, ainda é inegável o ceticismo as questões políticas tomadas em conjunto com os outros Estados membros.

O partido die Alternative für Deutschland (AfD), é eurocético apesar de não apresentar uma "objeção de princípio" à integração europeia, assim como a CDU, CSU ou então FDP. No entanto, a partir da classificação de Taggart e Szczerbiak (2002), podem ser classificados como *soft* eurocéticos. Ao que se difere do AfD para os demais partidos eurocéticos alemães, é o seu apego com atitudes neofascistas, extremistas, populista e xenófoba. Os argumentos do partido AfD que o caracteriza como *soft* eurocético são, em suma, ao apelo da rejeição do atual arranjo institucional e pela descrença sobre a efetividade do euro. Segundo Grimm:

> Os critérios de convergência estabelecidos no Tratado de Maastricht não são respeitados: a disciplina orçamental foi atenuada (nomeadamente pela França e pela Alemanha em 2005); a cláusula de "*no bail-out*" foi rompida com o Pacto Fiscal, o Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF) e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) e que o programa de compra de títulos do

> Banco Central Europeu (BCE) vai além do seu mandato. (GRIMM, 2015, p. 265)

Dentre os Estados examinados, o Estado francês é tipificado com o maior grau de euroceticismo com os partidos Rassemblement National e Les Patriotes, ambos partindo de uma retórica gaullista. Estabelecendo posições soberanistas, RN e LP discursam a respeito da necessidade da salvação da nação francesa, uma vez que sua identidade e soberania fora perdida com a implementação da União Europeia. Como apresentado por Hainsworth, O'Brien e Mitchell (2004, p. 40), a RN tem usado partes da retórica gaullista soberanista para liderar campanhas nacionalistas e xenofóbicas contra a UE. Quanto ao LP, o partido também apresenta aspectos eurocéticos gaullistas em seu extremo patriotismo, no entanto, Philippot não apresenta traços xenofóbicos, apesar de já ter sido um apoiador veemente de Le Pen e compartilhar de suas ideias. O presidente do partido pretende limpar a imagem da extrema-direita o que, possivelmente, ampliaria seu número de seguidores. (DUNHAM, 2018)

Sob outra perspectiva, esses partidos, em especial a RN, apresentam uma característica comum aos partidos de extrema-direita alemã, como o AfD, o populismo. Mudde (2017) fundamenta a atuação dos discursos populistas ao conseguir persuadir a população aos ideais extremistas, como perceptivo nas declarações da AfD e da RN. O que altera, no entanto, é o radicalismo entre eles, enquanto o partido alemão é considerado um *soft* eurocético, o francês é *hard* eurocético. Partindo do conceito de Taggart (2002), esses partidos franceses são considerados eurocéticos *hard* por obterem princípios de oposição a integração, sendo no intento de tirar o Estado do bloco, ou até mesmo, possuindo políticas que se opõem a todo o projeto de integração europeia. No Les Patriotes é claramente evidenciado sua inclusão nessa categoria em decorrer do plano de seu partido ser direcionado ao Frexit.

O RN em seu slogan "França aos franceses", tal como o LP acredita que a retirada da França da UE seria a solução mais viável à nação, sendo, também, *hard* eurocético, no entanto sua linha xenofóbica de discurso pode alterar o caráter eurocético do grupo. Para Grunberg (2008, p. 52), ainda que o *Rassemblement National* seja o principal partido eurocético em termos de tamanho, isso ocorre, a princípio, em detrimento de suas ideias xenófobas e autoritárias, e não, em especial, ao seu caráter anti-UE.

Contudo, para Mudde e Kopecky (2002) a terminologia usada para designar o nível eurocéticos desses partidos, é outra. O LP e RN dispondo de retóricas nacionalistas, não consentem com o ideal integracionista, logo, se enquadrariam como *Europhobes*. Na perspectiva de Goodliffe (2015, p. 337) a FN representou o único partido *Europhobe* dentro do sistema partidário francês em 2014, além disso, antagonizava-se ao demais partidos

europessimistas reivindicando o discurso e o pragmatismo eurocético. Já na atualidade, o recente LP dispõe do mesmo ceticismo à integração europeia que o RN. Retomando Mudde e Kopecky (2002) ambos os partidos, além de *Europhobes* se enquadrariam como *Eurorejects*, uma vez que rejeitam a ideia de integração e são claramente contra a União Europeia.

Logo, é evidente a distinção dos movimentos eurocéticos entre a Alemanha e a França. A Alemanha, em particular, apresenta uma retórica eurocética mais populista e xenofóbica em seus partidos neonazistas. Ainda que de caráter extremistas, o Estado apresenta posições *soft* eurocéticas até mesmo em partidos que não são abertamente extremistas, como um flerte a um certo pessimismo quanto a integração. A França, em contrapartida, dispõe de uma pluralidade de graus eurocéticos. Apesar de boa parte de seus partidos estarem contidos no euroceticismo *soft*, a maior distinção entre os alemães, é a presença do euroceticismo *hard* e *Europhobes* em seus partidos, representando maior risco a ideia integracionista europeia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificamos o Afd, RN e LP como os principais partidos com maior grau eurocético na Alemanha e na França. Ao realizarmos uma análise comparada identificamos o Estado francês com alto grau cético à integração ao comparado com a Alemanha. Assim concluímos que a grande diferença entre os euroceticismos dos dois Estados pode ser definida como; Alemanha *soft* eurocética e França *hard* eurocética. No entanto, um outro fator que distingue a posição dos dois Estados, é a questão de que o partido alemão mais eurocético, por mais *soft* eurocético que seja, flerta com atitudes muito mais xenófobas e neonazistas.

As forças eurocéticas, na contemporaneidade, têm alcançado maior visibilidade com seus discursos nacionalistas, populistas e xenofóbicos. A grande apreensão desse cenário é a conversão desse discurso em luta. O euroceticismo na Alemanha e na França não retrata apenas aspectos ideológicos presentes nas respectivas nações, mas uma luta ganhando cada vez mais espaço em suas populações. A construção de um espaço integrado com o propósito de impedir guerras e conflitos que desestruturem as nações europeias tem sido ameaçado nos Estados fundadores do bloco. Grande idealizador da União Europeia Jean Monnet, em seu planejamento de construção de um espaço integrado e unido entre as nações europeias, temia o retorno dos nacionalismos, dado a razão de vivenciar os grandes estragados que trouxera as populações europeias. Como temido, não esperou, políticas de proteção nacional voltaram a ser idealizadas entre os Estados europeus, confrontando não somente a ideia inicial de uma Europa livre de guerras, mas como também a de um bloco mediador de conflitos, promovedor da paz e da liberdade em todo o globo.

REFERÊNCIAS

BELKIN, P. France's 2017 President Election: In Brief. *Congressional Research Service*, 13 abril 2017.

BUSCH, K.; KNELANGEN, W. *German Euroscepticism*. Leiden, the Netherlands: Brill , 2004.

CHARLEAUX, J. P.. Como a Alemanha e a França tentam refundar a União Europeia. *Nexo Jornal*, 23/04/2018.Disponível: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/04/23/Como-Alemanha-e-Fran%C3%A7a-tentam-refundar-a-Uni%C3%A3o-Europeia. Acesso em: 10 out. 2018.

CHASE, J. Far-right AfD enters German parliament: What it means for German politics. *Deutsche Welle*, 2017. Disponivel em: <http://www.dw.com/en/far-right-afd-enters- german-parliament-what-it-means-for-german-politics/a-40664281>.

CHOPIN, T. Emmanuel Macron, France and Europe "France is back in Europe": on which terms? Fondation Robert Schuman.*The research and studiesCentre on Europe*. Edição Europeia n.473. 14.05.018.

CORCELETTE, C. The rising germanphobia in Europe. *Le Journal Internacional* , 2014. Disponivel em: <https://www.lejournalinternational.fr/The-rising-Germanophobia-in- Europe_a2237.html>.

DUNHAM, A. Les Patriotes: What you need to know about France's newest far-right party. *The Local Fr.* 2018. Disponivel em: <https://www.thelocal.fr/20180219/les-patriotes- florian-philippot-what-you-need-to-know-france-newest-far-right-party>. Acesso em: 24 out. 2018.

EDDY, M. Alternative for Germany: Who Are They, and What Do They Want? *The New York Times*, 2017. Disponivel em: <https://www.nytimes.com/2017/09/25/world/europe/germany-election-afd.html>.

EUROPEAN PARLIAMENT. The Franco-German relationship in, 2015. Disponivel em: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2015)56 8359>. Acesso em: 8 out. 2018.

FIGUEIRA, J. L. *O impacto das determinantes econômicas e sociais na porcentagem de votos obtida pelos partidos populistas radicais*. Portugal: Universidade do Minho, 2017.

FREI, M. *The rise of the far-right in Germany*. 14 setembro 2018. Disponivel em:<https://www.youtube.com/watch?v=xbU54wZsabs>.

GESCHICHTE der CDU. *Christlich Demokratische Union Deutschlands*, 2020. Disponivel em: <https://www.cdu.de/partei/geschichte>. Acesso em: 13 set 2020.

GOODLIFFE, G. Europe's salience and 'owning'Euroscepticism: Explaining the Front National's victory in the 2014 European elections in France. *French Politics*, v. 13, n. 4, p. 324-345, 2015.

GOUGOU, F.; PERSICO, S. A new party system in the making? The 2017 French presidential election. *ResearchGate*, agosto 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319215773_A_new_party_system_in_the_making_The_2017_French_presidential_election.

GRIMM, R. The rise of the German Eurosceptic party Alternative für Deutschland, between ordoliberal critique and popular anxiety. *Revista Internacinal de Ciência Política*.V.: 36, 3.ed., página (s): 264-278. 2015. Manchester Metropolitan University, UK: International Political Science Review, 2015.

GRÖNLUND, J. *Drivers of Euroscepticism in France and United Kingdom*. (Tese de Doutorado). Departamento de Relações Internacionais.Tallinn University of Technology. Tallinn. 2016.

GRUNBERG, G. Euroscepticism in France, 1992-2002. In: SZCZERBIAK,A; TAGGART,P.(edts.) *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*.V.1: estudos de caso e pesquisas nacionais.2008. Oxford: Oxford University Press.

HABERKORN, T. Angela Merkel, sie wird untergehen. *Die Zeit Zeitung*, 2017.

HAINSWORTH, P.; O'BRIEN, C.; MITCHELL, P.. Defending the Nation: The Politics of Euroscepticism on the French Right. In: HARMSEN,R.; SPIERING,M..(orgs.) *Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration*. *European Studies*.V.20, p.37-58, 2004. Amsterdam, New York: European Studies.

HAWES, J. *The shortest history of Germany*. Great Britain: Old Street Publishing Ldt, 2018.

HAWLEY, T. L. *Euroscepticism: A Cross-National Perspective: Germany, The Netherlands, and The United Kingdom*. Blacksburg, Virginia: Insti-

tute and State University, 2015. Disponível em: <https://vtechworks.lib.vt.edu/handle/10919/52367>. Acesso em: 13 set. 2020.

LE FIGARO. *Des partis eurosceptiques présentent un «traité alternatif»*, 2018. Disponivel em: <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2018/05/28/97001-20180528FILWWW00258-3-partis-eurosceptiques-presentent-un--traite-alternatif.php>. Acesso em: 24 out. 2018.

LECONTE, C. *Understanding euroscepticism*. Estados Unidos: Palgrave Usa, 2010.

LEES, C. *The limits of party-based euroscepticism in Germany*. In: TAGGART, P.; SZCZERBIAK, A. Opposing Europe? *The comparative party politics of euroscepticism*. [S.l.]: Oxford University Press , 2008. p. 16-37.

LES PATRIOTES. *Les Patriotes. Notre Charte des Patriotes*, 2017. Disponivel em:<https://www.les-patriotes.fr/notre-charte-des-patriotes/>. Acesso em: 24 out. 2018.

LEWANDOSKY, M. Alternative für Deutschland (AfD). A New Actor in the German Party System. *International Policy Analysis*, 2014.

MARLOWE, L. Le Pen and Salvini look to European parliamentary elections. *The Irish Times*, 2018. Disponivel em: <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/le-pen- and-salvini-look-to-european-parliamentary-elections-1.3656324>. Acesso em: 24 out. 2018.

MELZER, R. A europa e seus inimidos na direita. *Perspectivas*,5,2016. Fundação Friedrich Ebert Stiftung Brasil. Disponível em: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/12504-20160523.pdf

MILNER, S. For an Alternative Europe: Euroscepticism and the French Left Since the Maastricht Treaty. In:

HARMSEN,R.; SPIERING,M..(orgs.) Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration. *European Studies*.V.20, p.59-81, 2004. Amsterdam, New York: European Studies.

MOUVEMENT RÉPUBLICAIN ET CITOYEN. *Déclaration de Principe*. MRC, 2015. Disponivel em: <https://www.mrc-france.org/Declaration-de-Principe_a29.html>. Acesso em: 24 out. 2018.

MUDDE, C. *The rise of populism*: from Le Pen to Trump with Cas Mudde. Maio 2017. Disponivel em: <https://www.youtube.com/watch?v=wPt1iALJo&t=48s>.

MUDDE, C.; KOPECKY, P. *The Two Sides of Euroscepticism:* Party Positions on European Integration in East Central Europe. Estados Unidos: Universidade de Geórgia , 2002.

PALMER, J. *Euroscepticism: More than a British phenomenon*. Euractiv , 2015.

PARTI SOCIALISTE PS Social-Écologie. *Charte des Socialistes pour le Progrès*

Humain, 2014. Disponivel em: <https://www.parti-socialiste.fr/les-socialistes/nos- valeurs/charte-des-socialistes-pour-le-progres-humain/>. Acesso em: 14 out. 2018.

TAGGART, P.; SZCZERBIAK , A. *The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate State*. Washington: BMW Center for German and European Studies Edmund A. Walsh School of Foreign Service , 2002a.

TAGGART, P.; SZCZERBIAK, A. *The Party Politics of Euroscepticism in EU Member*. Sussex: University of Sussex, 2002b.

TORREBLANCA, J. I.; LEONARD, M. The continent wide rise of euroscepticism. European Council on Foreign Relations, 2012, p. 1-10. Disponível em: https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR79_EUROSCEPTICISM_BRIEF_AW.pdf

VAUDANO, M. Le bouleversement du paysage des partis politiques en une infographie. *Le Monde*, 2018. Disponivel em: <https://www.lemonde.fr/les- decodeurs/article/2018/03/20/le-bouleversement-du-paysage-des-partis-politiques-en-une- infographie_5273667_4355770.html>. Acesso em: 23 out. 2018.

DIPLOMACIA NÃO TEM ROSTO DE MULHER[1]: O INGRESSO DE MULHERES À CARREIRA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA[2]

Gabrielly Almeida Santos do Amparo[3]

INTRODUÇÃO

Compreender o Itamaraty enquanto instituição pode ser extremamente relevante para analisar diferentes aspectos da formação administrativa e cultural do Brasil em suas relações domésticas e externas (MOURA, 2007), pois a forma como a mulher é integrada à burocracia estatal simultaneamente reflete e afeta as relações de poder de gênero existentes na sociedade, como na carreira diplomática brasileira.

Analisar a participação da mulher no que tange às esferas públicas, sobretudo esferas de poder, pode refletir marcantes e importantes características de uma sociedade, principalmente pelo tema inserir-se no âmbito da preocupação com a representação política dos diferentes grupos sociais que constituem o Estado democrático. Assim, a pesquisa, além de possuir relevância no âmbito da sociologia por envolver a questão de gênero, contribui para os estudos de política externa no sentido de proporcionar maior conhecimento sobre o Itamaraty, instituição de primordial importância à política externa do Brasil, porém pouco conhecida pela sociedade brasileira.

É neste sentido este artigo busca responder a seguinte **questão**: como a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) proporciona desigualdade de gênero quanto ao acesso de mulheres à carreira diplomática brasileira. As **hipóteses** relacionam-se ao caráter insular do Itamaraty e à cultura hierárquica-patriarcal presente ao longo da história e da constituição do MRE. Assim, apesar da socialização do Itamaraty e da maior conscientização dos direitos das mulheres, o número delas na carreira diplomática brasileira ainda é pouco significativo e de vagaroso crescimento. Os **objetivos** deste trabalho são: analisar o histórico do MRE e o seu ethos, examinar a mulher no Itamaray

[1] O título do presente artigo faz uma analogia à obra de Svetlana Aleksiévitch, A Guerra não tem rosto de mulher, na qual a autora apresenta relatos das mulheres russas que participaram da Segunda Guerra Mundial, a fim de demonstrar ao mundo que, apesar da versão "oficial" da história mostrar e prestigiar apenas homens, mulheres também lutaram e estavam presentes na Guerra.

[2] O presente artigo é uma adaptação dos capítulos 2 e 3 do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado na Universidade Católica de Santos em novembro de 2017, elaborado pela presente autora e orientado pela Mestre Alessandra Beber Castilho.

[3] Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos (2014-2017). Atualmente aluna do mestrado interdisciplinar do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais (PCHS) da Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC).

e na carreira diplomática. A **metodologia** utilizada foi qualitativa, realizando um levantamento bibliográfico e análise documental.

1. UM BREVE HISTÓRICO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

De acordo com Cheibub (1985), a evolução do processo histórico do MRE pode ser dividida em três grandes fases: o período patrimonial ou imperial, que vai desde 1822 ao fim do século XIX; o momento carismático, correspondente aos primeiros anos do século XX; e o período burocrático-racional, iniciado no final da década de 1910 e que ainda está em percurso.

O primeiro período, imperial, corresponde à época em que o Brasil buscava a consolidação de suas fronteiras e reconhecimento internacional. (CHEIBUB, 1985) Como a própria designação do período sugere, neste período o chefe de Estado estava presente na figura do imperador/soberano, responsável pela condução das relações exteriores e pela escolha de seus funcionários, feita de forma a privilegiar os seus interesses e seus negócios particulares. Ou seja, recrutava-se como funcionários membros das tradicionais famílias da elite, pois, além de corroborarem com os interesses do imperador, detinham a fortuna necessária para representar o Brasil internacionalmente[4].

Nesta fase, os diplomatas não se diferenciavam de outros setores da administração e da elite nacional e o serviço exterior brasileiro apresentava baixo grau de profissionalização, pois os atores de política externa se organizavam internamente com base em conexões familiares, havendo predominância de laços patrimoniais e de empreguismo (LOPES, 2013), levando este período a ficar conhecido também pela designação de patrimonial. (CHEIBUB, 1985)

Quando ocorre a mudança do Império para a República no Brasil, não há grandes transformações na estrutura da diplomacia brasileira. A continuidade dentro da diplomacia deu-se sobretudo devido à constante presença do Visconde de Cabo Frio que contrabalanceava as frequentes alterações de Ministros (CHEIBUB, 1985) e detinha de grande força e prestígio. Assim sendo, o momento carismático, apesar de ser um momento de rompimento com estruturas tradicionais do MRE e de inauguração de um período de transição e instabilidade, continuou com determinados traços da diplomacia imperial, mas, neste novo momento, prevalecendo a liderança carismática do Barão de Rio Branco[5], patrono da diplomacia brasileira (CHEIBUB, 1985; MOURA 2007;

4 "Era necessário viver para a diplomacia e não viver da diplomacia" (MOURA, 2007).

5 Durante nove anos (1902-1912) o Barão do Rio Branco foi ministro das relações exteriores do Brasil atuando nas negociações das fronteiras brasileiras; ele organizou o ministério de acordo com sua vontade, tendo poder quase absoluto para designar diplomatas e grande liberdade na formulação de política externa#. Mesmo após sua morte sua figura ficou eternizada não somente na história do Brasil, mas na cultura e na própria identidade do Ministério das Relações

BALBINO, 2011; LOPES, 2013).

Esta continuidade foi notada no que tange aos recursos diplomáticos voltados à consolidação das fronteiras para o estabelecimento do território nacional e quanto ao mecanismo de recrutamento para a carreira diplomática, levando em consideração a condição social dos candidatos, recrutando membros dos setores oligárquicos e da aristocracia. Com isto, houve uma uniformização dos membros da diplomacia segundo sua origem social, o que levou a uma coesão e homogeneidade na carreira, ajudando a configurar o *ethos* da instituição (OLIVEIRA, 2005) – que será abordado com maior profundidade mais adiante.

Segundo Cheibub (1985), mesmo que o MRE tenha tido sua estrutura organizacional enfraquecida e fragilizada devido ao caráter simbólico e carismático presente na figura do Barão, como saldo geral, o Itamaraty mais ganhou do que perdeu, pois conseguiu manter sua homogeneidade diante dos demais grupos de elite e construiu símbolos em seu passado para orientar sua atuação futuramente.

Como é possível observar nas características destes dois primeiros períodos da história da diplomacia brasileira, os métodos adotados continham elevado grau de patrimonialismo. Neste sentido, era necessária uma reforma administrativa na instituição, capaz de conferir racionalidade ao Ministério das Relações Exteriores através de uma estrutura mais burocratizada. Essa necessidade inaugura o terceiro período da história do Itamaraty, que se encontra em vigência ainda na contemporaneidade.

O período burocrático-racional é o período no qual ocorre a burocratização da carreira diplomática, a fim de lhe conferir maior profissionalismo e menos patrimonialismo. Este período, tem dois momentos interligados: até 1945 e de 1945 até os dias atuais. (CHEIBUB, 1985) Até 1945, o Itamaraty enfrentou uma crise institucional decorrente da administração carismática e manteve-se voltado a si próprio. Desta forma, a condução da política externa foi conduzida exclusivamente pelo Ministro do Estado. Na tentativa de reconstruir o equilíbrio do Itamaraty que havia sido abalado pela gestão do Barão, reformas de caráter geral foram realizadas, criando-se uma infraestrutura administrativa que não existia até então, com serviços instrumentais e rotina de trabalho.

Para homenagear o patrono da diplomacia brasileira, em 1945, ano do centenário do Barão do Rio Branco, é criado o Instituto Rio Branco (IRBr), como uma escola de formação e aperfeiçoamento de diplomatas, a fim de constituir um núcleo de estudos sobre diplomacia e relações internacionais, assumindo o monopólio da tarefa de selecionar e formar os diplomatas

Exteriores, cuja sede, à época no Rio de Janeiro, passou a ser denominada como "a casa de Rio Branco". De acordo com Moura (2007), o Barão, morreu em seu escritório onde trabalhava e dormia, refletindo sua dedicação à carreira pela qual vivia.

brasileiros (CHEIBUB, 1985).

Com a criação do IRBr, desde 1946 há somente uma forma de tornar-se diplomata no Brasil: ser admitido em concurso organizado anualmente pelo Instituto (MOURA, 2007), tornando, assim, o processo de adesão à carreira diplomática mais impessoal e trazendo maior abertura social, conferindo maior heterogeneidade entre os membros do MRE.

Após arrumar-se e organizar-se internamente, o Itamaraty pôde ter uma atuação mais decisiva no cenário internacional, a qual acentuou-se pós-1964, devido ao espaço que os militares durante o regime militar deixaram para que o Itamaraty atuasse na área externa. (CHEIBUB, 1985) Desta forma, ocorre a expansão da instituição e do papel dos diplomatas e, consequentemente, crescente aquisição de autonomia, aumentando ainda mais o fortalecimento do Itamaraty.

Como foi possível observar até então, a política externa brasileira esteve restrita aos membros da elite, da aristocracia e da monarquia, como Barões e Viscondes. O insulamento da instituição concedeu-lhe permanência cultural e estabilidade ao longo dos processos históricos do Brasil. Logo, a sociedade pouco se relacionava com o MRE.

Todavia, com a nova ordem constitucional de 1988, o Itamaraty teve que lidar, ao mesmo tempo, com o aumento da concentração de poderes nas mãos dos presidentes da República e com a crescente pressão de diferentes atores sociais na produção da política externa brasileira (LOPES, 2013). O novo cenário aumentou a preocupação do MRE com a representatividade do corpo diplomático em relação à heterogeneidade da população brasileira (LOPES, 2013). Assim, desde meados da década de 1990, ainda que mantenha em certa medida seu conservadorismo e seu insulamento[6], o Itamaraty busca ouvir em certa medida as demandas populares, por meio, por exemplo, de consultas ao empresariado e a Organizações Não Governamentais (ONGs).

A fim de garantir seu *status quo* como ator majoritário da política externa brasileira, o MRE passou por ajustes internos, adotando medidas democratizantes. Tais medidas ficaram mais evidentes com as reformas promovidas pelo ministro Celso Amorim durante o governo Lula (2003-2011), que atingiram desde a forma de acesso à carreira, com significativas alterações no CACD, até os mecanismos de ascensão hierárquica na carreira diplomática.

Contudo, por mais que o Itamaraty busque modernizar-se e democratizar-se, tentando acompanhar algumas das mudanças sociais neste terceiro período, seus princípios conservadores, traduzidos no ethos da instituição, permanecem nas em seu âmago.

[6] Por exemplo, ratificando sua tradição através de rituais institucionais e menções honrosas a figuras presidenciais e ministeriais pouco democráticas. (LOPES, 2013)

2. HIERARQUIA E CONSERVADORISMO: O ETHOS DO ITAMARATY

A evolução histórica da diplomacia brasileira é permeada por um ethos[7] próprio, construído paralelamente a esta evolução, ou seja, a construção do ethos da instituição ocorreu de forma dialética à própria consolidação do Itamaraty.

No Brasil, a diplomacia é uma comunidade profissional em que uma de suas marcas de distinção é a hierarquia que estrutura a carreira. "Ser diplomata significa estar vinculado à uma instituição burocrática na qual o indivíduo ingressa em uma carreira estruturada, com regras explícitas de seleção e ascensão funcional". (MOURA, 2007, p.1) Os diplomatas brasileiros são formados pelo Instituto Rio Branco (IRBr), responsável pelo treinamento e capacitação dos diplomatas nos assuntos de política externa, e estão institucionalmente vinculados ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), compondo o quadro de funcionários do serviço exterior.

Há seis níveis hierárquicos na carreira diplomática[8] organizando o Itamaraty não apenas através de cargos e funções, como em instituições burocráticas, mas também através de "patentes", como nas Forças Armadas. Esta hierarquia "dita as formas de sociabilidade e classifica todos os diplomatas de acordo com sua posição dentro da totalidade do corpo diplomático".(MOURA, 2007,p. 34)

Outra marca de distinção da comunidade diplomática brasileira é seu ethos que, levando em consideração a questão hierárquica, é, ao mesmo tempo e em grande parte, condicionado pela hierarquia na carreira e condicionante da mesma. (MOURA, 2007)

Como relatado anteriormente, desde seu início, a diplomacia brasileira está atrelada à elite, que basicamente é constituída pela elite econômica, política e intelectual brasileira, majoritariamente composta por homens brancos e ricos. Somente quem fosse homem, "culto", rico, soubesse tocar piano e falar francês (MOURA, 2007,p.15) poderia ascender a tal carreira. Isso refletia tanto a segmentação social desejada pelo Itamaraty para a composição do seu quadro de funcionários, já que tocar piano e falar francês eram, e ainda são, características elitistas no Brasil como a segmentação racial e de gênero, ao desejar o recrutamento de homens brancos. Como o processo de racionalização e profissionalização do serviço diplomático brasileiro é historicamente recente, o ethos da Casa apresenta forte identificação e semelhanças com o ethos cortês e aristocrático. (LOPES, 2013; MOURA, 2007)

[7] Ethos entendido como o conjunto de crenças, hábitos, costumes, valores e particularidades comportamentais que distinguem uma determinada comunidade das demais. (RODRIGUES, 2008)

[8] Terceiro Secretário, Segundo Secretário, Primeiro Secretário, Conselheiro, Ministro de Segunda Classe e Ministro de Primeira Classe.

Ao afirmar que o recrutamento de diplomatas por muitos anos favoreceu membros da corte e da elite, dois outros aspectos da estrutura da diplomacia brasileira podem ser evidenciados: o Itamaraty como o último refúgio da monarquia no Brasil e a presença contínua da elite brasileira no quadro de serviços diplomáticos, conferindo continuidade aos interesses do Itamaraty, pois estes correspondiam aos interesses da elite.

Dessa forma, podemos criar uma ligação entre a elite masculina branca brasileira e o setor burocrático estatal. O Ministério das Relações Exteriores é uma burocracia estatal e historicamente seus funcionários são membros de tal elite. Sendo assim, se considerarmos que o processo de admissão à carreira diplomática só se tornou "socializado" – teoricamente aberto a todos os brasileiros – após 1945, durante mais de cem anos aqueles que ingressavam à carreira eram da elite e poderiam de forma direta ou indireta, por mais que o Itamaraty seja uma instituição cujos princípios são fortemente seguidos e continuados, ir de acordo aos interesses dessa classe. Essa hipótese pode nos fazer pensar até se esse caráter contínuo da instituição tem ligação com a continuidade da elite masculina branca como um forte ator da economia bem como da política doméstica e externa brasileira.

Estes aspectos refletem na composição social do serviço diplomático brasileiro (CHEIBUB, 1985). Apesar de sua burocratização e racionalização, a diplomacia brasileira sabe renovar sua tradição de excelência, por exemplo, através dos rituais da instituição[9]. Logo, levando em consideração as formas codificadas de sociabilidade e a visão de mundo baseada nos sólidos valores tradicionalizados na figura do Barão do Rio Branco, a diplomacia brasileira apresenta uma continuidade também moral, através de seu ethos.

A incorporação do ethos, estendido a todas as áreas da vida do indivíduo que passa a se identificar publicamente como "diplomata" no Brasil, ocorre em virtude do tipo de adesão que a instituição requer de seus membros (MOURA, 2007), interiorizando e corporificando atitudes e conhecimentos da classe e do grupo social que passam a pertencer.

O Itamaraty cria, então, "barreiras" sociais e hierárquicas, mantendo o status de seus membros e da própria instituição, reforçando a tese do insulamento.

Perante às análises e aos argumentos abordados, podemos concluir que elites políticas – em sua maioria caracterizada por ser masculina, branca, e heterossexual – conduzindo a política externa brasileira produzem continuidade histórica a partir de seu "cosmopolitismo excludente", responsável pela "cara moderna de um coração conservador". Ou seja, traços do velho e do novo

[9] O ritual configura-se em uma forma culturalmente construída de comunicação simbólica, tendo um papel "tradicionalizante", constituindo, assim, o próprio Itamaraty com seus valores repassados por gerações entre os diplomatas. (MOURA, 2007)

encontram-se presentes, simultaneamente, no Ministério das Relações Exteriores, que apesar de tentar renovar a sua imagem, permanece com seu *ethos* quase que intocável desde o Barão. De acordo com Gerson Moura (1991, apud LOPES, 2013,p. XII), "assim foi, assim é, e, ao que tudo indica, assim será".

3. A MULHER E O ITAMARATY

Maria José de Castro Rebelo Mendes foi a primeira mulher a ingressar oficialmente no Itamaraty e a passar por um concurso de provas para um serviço público no Brasil, isso em 1918 (CARMO, FARIAS, 2016), quando a diplomacia no Brasil já tinha mais de 300 anos de história. Todavia, para conseguir tal feito, Maria José teve que recorrer judicialmente, pois seu pedido de participação no concurso foi recusado por Nilo Peçanha, então ministro das relações exteriores. Ela foi aprovada em primeiro lugar e tornou-se, à época, a única mulher entre os setenta e três servidores da Secretaria do Ministério das Relações Exteriores. (BALBINO, 2011)

Entre 1918 e 1938, havia somente 19 mulheres admitidas à carreira diplomática brasileira. (FRIAÇA, 2018,p. 49) Em 1938, com a Reforma de Oswaldo Aranha, então ministro das Relações Exteriores, ocorreu a unificação entre as carreiras diplomática e consular, o que levou algumas mulheres do corpo consular a serem transferidas para a carreira diplomática. No entanto, a Reforma trouxe outra relevante alteração: a proibição do ingresso de mulheres à carreira diplomática no Brasil[10]. Mesmo com o vácuo legal sobre a admissão de mulheres à carreira diplomática, acarretado pela criação do Instituto Rio Branco (IRBr) em 1945, apenas em 1954 houve a extinção definitiva de tal proibição e, em 1955, de 91 candidatos ao concurso do Instituto Rio Branco (IRBr), nove eram mulheres. (CARMO, FARIAS, 2016)

Todavia, apesar de a medida discriminatória ter sido extinta, constava no edital do concurso as especificações do traje que os candidatos à carreira deveriam trajar na quarta fase do concurso, isto é, na entrevista – traje de passeio completo (paletó e gravata) –, porém nada constava sobre qual vestimenta as mulheres deveriam trajar. (MOURA, 2007)

Logo, mesmo após a adoção do concurso público e a instauração do IRBr, a mulher ainda continuava à deriva do perfil diplomático desejado.

[10] Essa proibição está relacionada a diversos motivos. Segundo Oswaldo Aranha, a nomeação de mulheres para cargos no exterior teriam exposto o Brasil ao ridículo. (FRIAÇA, 2018, p. 147). Além disso, ele relatou que nomear mulheres à diplomacia trazia conflitos entre as leis internas brasileiras e as leis e costumes de alguns países, como em relação ao poder do marido sobre a mulher na sociedade conjuga.l (Idem, p.148) O então ministro das relações exteriores ainda alegava que seria difícil para o marido de uma diplomata ter que acompanhá-la ao exterior, submetendo-o a um vexame (Idem: 153). A Igreja também teve influência sobre a proibição do ingresso de mulheres à carreira diplomática, alegando que mulheres diplomatas aumentaria o celibato e a infecundidade. (Idem, p. 154)

Neste ponto, deve-se lembrar que durante muito tempo as mulheres eram educadas apenas para serem boas esposas. Somente a partir do século XIX as aulas para mulheres passaram a contemplar outras disciplinas para garantir a intensificação da educação de meninas e meninos. Todavia, grandes desigualdades persistiam no que se refere à inserção da mulher no mundo acadêmico: por exemplo, as mulheres não podiam frequentar faculdades, pois isso era um direito garantido exclusivamente ao homem[11].(LESKINEN, 2004) Assim, mesmo que o Itamaraty tenha incorporado formas mais burocráticas de adesão à carreira diplomática, por exemplo, exigindo bacharelado para prestar o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD), poucas mulheres tinham acesso ao ensino superior.

Contudo, apesar dos parâmetros social e historicamente impostos, as mulheres conquistaram espaço na sociedade. O Brasil tem apresentado aumento na participação e no desempenho acadêmico no ensino superior por parte das mulheres em relação aos homens. De acordo com o Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2017, as mulheres correspondem a 56,95% do total de matrículas e a 61,08% do número total de concluintes (INEP, 2017). Por mais que as mulheres tenham sido introduzidas tardiamente no ensino superior, conseguiram ultrapassar o percentual masculino. Não obstante, mesmo se tornando o maior percentual na graduação, as mulheres ainda configuram o menor número de adesões à diplomacia brasileira.

Diante do que foi apresentado até então, apesar de "diplomata" ser um substantivo comum de dois gêneros, evidencia-se que a mulher não fez parte da formação social da imagem/figura de diplomata no Brasil. A formação e perpetuação de um determinado significado ao significante "diplomata" relaciona-se com a consolidação da tradição diplomática brasileira. Desta maneira, ao nos remetermos ao termo diplomata (o significante), a primeira imagem que aparece em nossa mente é um homem, branco, bem vestido e heterossexual (o significado). A seguir desta primeira imagem, vem o arquétipo de diplomata construído socialmente, isto é, tanto pelos fatores internos do MRE como pelos fatores externos, ou seja, como o Itamaraty se coloca à sociedade e como ela enxerga-o.

A imagem que se construiu socialmente é um reflexo histórico, já que os diplomatas sempre foram recrutados no seio da elite estatal, primeiramente econômica e posteriormente intelectual[12]. Desta forma, os diplomatas, historicamente e tradicionalmente, são indivíduos muito próximos ao poder, seja ele monetário ou intelectual. Portanto, a carreira diplomática é vista socialmente

[11] Rita Lobato Velho Lopes (1867-1954) foi a primeira mulher a se graduar no Brasil, em 1887, na Faculdade de Medicina da Bahia.

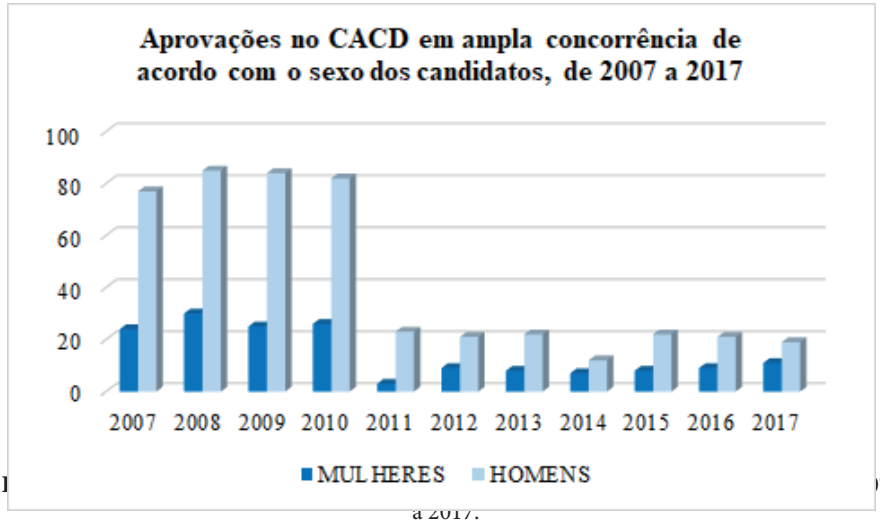
[12] "A ideia de que os diplomatas formam uma elite, não passa necessariamente pela noção de sangue e hereditariedade, mas de capacidades intelectuais dos indivíduos que compõem o corpo diplomático". (MOURA, 2007,p. 48)

como uma profissão masculina, resultado, em grande parte, de como a imagem da profissão foi e ainda é projetada na sociedade[13].

4. O INGRESSO DE MULHERES À CARREIRA DIPLOMÁTICA

Ao analisarmos o número de mulheres que aderem à carreira diplomática por meio do Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD), podemos constatar o baixo número de mulheres ingressantes. De acordo com os dados levantados a partir da revisão dos editais finais dos CACDs de 2007 a 2017, disponíveis no site do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (CESPE), a diferença entre entre o número de mulheres e de homens aprovados na ampla concorrência do concurso é grande, como pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Aprovações no CACD em ampla concorrência de acordo com o sexo dos candidatos, de 2007 a 2017



Como é possível observar no gráfico, de 2007 a 2010 o número geral de candidatos aprovados foi maior em relação aos anos a partir de 2011. Isso ocorreu devido à demanda presidencial por mais diplomatas no período do governo Lula; com a mudança presidencial, a quantidade de vagas diminuiu

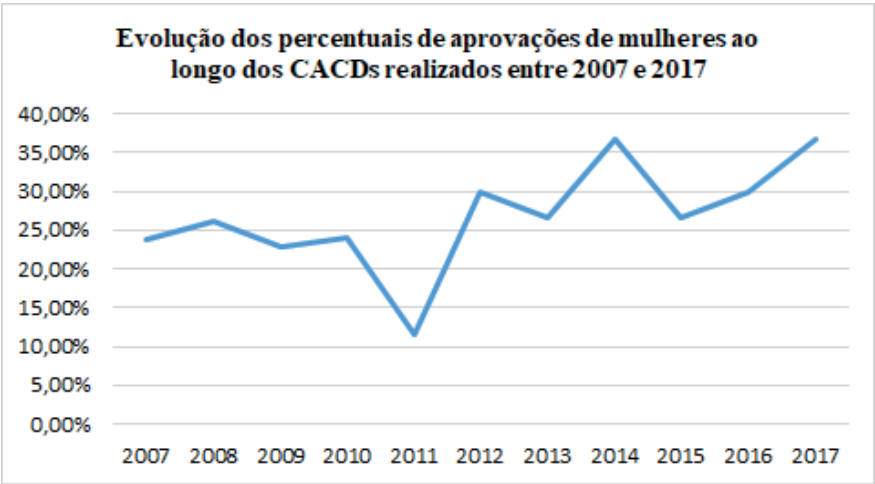
[13] Desde a formação primária, os livros de história retratam os diplomatas como homens, geralmente mais velhos e brancos. Apesar de esta imagem reafirmar um padrão do passado, não isenta sua reprodução atual. (CARMO, FARIAS, 2016)

para menos do que a metade ofertada no governo anterior. Todavia, a quantidade de mulheres ingressantes manteve uma certa constância, sempre inferior ao número de homens aprovados. Desta forma, o baixo número de mulheres ingressantes não se relaciona ao número de vagas ofertadas.

Uma das hipóteses para a disparidades entre a quantidade de mulheres e homens aprovados no CACD é quanto ao próprio processo seletivo. Estudiosos do assunto (BALBINO, 2011; CARMO, FARIAS, 2016; MOURA, 2007) apontam a tendenciosidade do processo seletivo à forma de raciocínio masculina, sobretudo na prova da primeira fase, tanto pelo fato de as questões serem objetivas como pelo fato de uma questão respondida errada anular uma correta.

Ao compararmos o gráfico elaborado pelos estudos de Viviane Rios Balbino (2011) com os gráficos desenvolvidos para esta pesquisa, notamos uma regularidade no percentual de adesão de mulheres à carreira diplomática de 1993 a 2017. Esta regularidade pode ser considerada uma estagnação, pois o total de mulheres ingressantes na carreira mantém-se em cerca de ¼ do total de adesões, com uma média que se mantém na casa dos 20%.

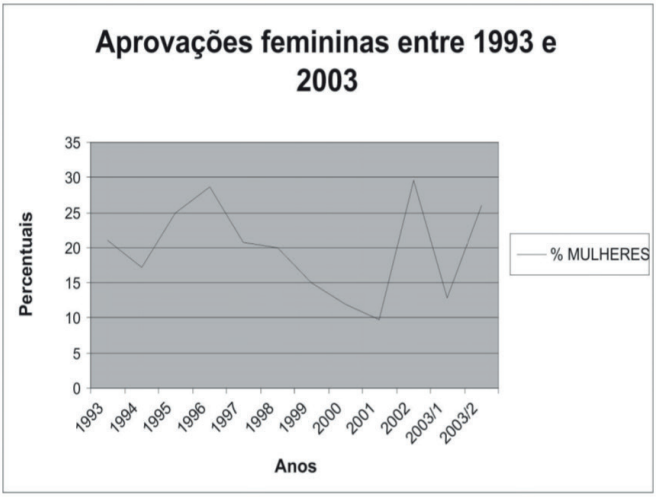
Gráfico 2 - Evolução dos percentuais de aprovações de mulheres ao longo dos CACDs realizados entre 2007 e 2017



Fonte: elaborado pela própria autora, com base nos editais de aprovação dos CACDs de 2007 a 2017.

Gráfico 3 - Evolução dos percentuais de aprovações de mulheres ao longo dos CACDs realizados entre 1993 e 2003

Figura 2 – Evolução dos percentuais de aprovações de mulheres ao longo dos CACDs realizados entre 1993 e 2003



Fonte: (BALBINO, 2011).

Assim, ainda que o MRE tenha passado por mudanças internas a fim de democratizar-se, a desigualdade de gênero na instituição continua quase que inalterada desde 1993. Medidas adotadas pelo ministro Celso Amorim, como a política de promoção funcional visando não criar dificuldades a afrodescendentes ou a mulheres, foram vistas como "perfumaria", por atingirem o problema apenas superficialmente.

O baixo número de adesão de mulheres à carreira diplomática ocorre por diferentes motivos interligados em uma cadeia de retroalimentação. Por exemplo, a falta de estímulo e de atração de candidatas à carreira, além de ser um dos motivos principais, é condicionada - e condicionante - por outros fatores. De modo geral, podemos dizer que há três fatores centrais: o primeiro é referente à baixa representatividade feminina dentro do Itamaraty; o segundo está relacionado à ausência de uma perspectiva de ascensão na carreira; e o terceiro está entrelaçado à sociedade e às imagens de "mulher" e "homem" criadas e reproduzidas por gerações na sociedade ocidental patriarca. (BALBINO, 2011)

Como relatado anteriormente, o ingresso da primeira mulher no MRE é historicamente recente, completou 100 anos em 2018; nunca houve uma Ministra das Relações Exteriores; o número de ingressantes mulheres é baixo; e

a mídia não divulga a imagem de diplomatas mulheres. Esses fatores contribuem para uma baixa representatividade feminina no Itamaraty. (CARMO, FARIAS, 2016)

Aquelas que conseguem ingressar à carreira, encontram dificuldades para ascender na hierarquia, e a maioria delas localiza-se nos três primeiros níveis hierárquicos, dificilmente chegam à Ministras de Primeira Classe. (BALBINO, 2011) Isso ocorre porque a partir do momento que o desempenho deixa de ser o critério mais importante e o "mérito" passa a sê-lo, a articulação política no MRE passa a ser necessária para ascensão na hierarquia, mas as mulheres encontram-se desfavorecidas devido à cultura patriarcal da instituição e da sociedade, que treina os homens desde o nascimento para lidar com o poder, enquanto não ocorre o mesmo com as mulheres. (SAFFIOTI, 2015, p.37)

O terceiro fator relaciona-se aos anteriores, sobretudo porque é na sociedade que se cria os estereótipos e imagens relacionados aos diferentes gêneros. À mulher associa-se a figura materna e do matrimônio, o que não condiziria à realidade das remoções diplomáticas, as quais passam a ser uma barreira aos papéis e responsabilidades atrelados à imagem de família. (BALBINO, 2001; CARMO, FARIAS, 2016) Também vale ressaltar questões econômicas e de ordem patriarcal: muitas vezes as mulheres diplomatas encontram dificuldade em encontrar um cônjuge fora do âmbito do Itamaraty, devido ao alto salário que recebem e porque para estar com sua esposa, o marido teria que abandonar seu trabalho e sua família para morar em Brasília ou em algum posto de remoção de sua esposa, o que, por vezes, acaba ferindo a virilidade masculina que a sociedade espera de um homem. (BALBINO, 2011)

5. PARA ALÉM DO INGRESSO

Por mais que ainda haja grandes diferenças entre as quantidades de mulheres e de homens ingressantes no Itamaraty, contemporaneamente os esforços estão voltados para a diminuição da segregação vertical, isto é, para que as mulheres não fiquem concentradas em apenas alguns níveis hierárquicos da carreira, estagnando sua ascensão em determinado patamar. (BALBINO, 2011)

Além disso, as diplomatas enfrentam assédio moral por parte de seus "colegas". (BALBINO, 2011) O assédio moral é uma forma de intimidação mais sutil que o assédio sexual, porém tão devastador quanto este, pois "busca desqualificar a qualidade do trabalho da mulher pelo seu sexo, pela sua forma física diferente, pela sua condição de mãe". (BALBINO, 2011,p.47).

Aqui deve-se pontuar que as mulheres ao relatarem o abuso sofrido também relatam o medo de denunciar o ato, pois isso a prejudicaria dentro da

carreira, uma vez que precisa de boa imagem e articulação política para que consiga ser promovida dentro da hierarquia da Casa. E mesmo os casos que foram denunciados e ganharam seu breve espaço em jornais online, não são amplamente divulgados. Isso nos faz pensar se esta inércia da mídia brasileira não estaria associada ao forte caráter insular do Itamaraty, que atua de forma dual nesta questão: ao mesmo tempo que não é interessante ao Itamaraty que seus assuntos e problemas internos tornem-se públicos, a população também não demonstra interesse quanto aos problemas da instituição.

Uma das estratégias para lidar com este tipo de situação e com outras formas de discriminação de gênero no ambiente de trabalho se refere à tendência das mulheres a assumirem uma postura masculinizada. (ENLOE, 2007) Esta "masculinização" da mulher para ser aceita ao meio revela que ambientes políticos ainda são percebidos como uma área de atuação "masculina" (Idem).

A desigualdade de gênero é histórica no Itamaraty, mas somente agora ocorre um movimento intenso e organizado pela igualdade de gênero na instituição. Isso ocorre sobretudo devido à disponibilidade de meios de comunicação da contemporaneidade e ao uso massivo das redes sociais. Por exemplo, um grupo liderado por mulheres diplomatas surgiu de forma informal no Facebook, no início de 2014 e tornou-se uma iniciativa inédita no Itamaraty. Em fevereiro de 2014, este grupo contou com 192 diplomatas mulheres para redigir e encaminhar uma carta ao então Ministro das Relações Exteriores, o embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado. (CARMO, FARIAS, 2016).

A carta dispunha de um conteúdo que abrangia diversos temas e convergia com as literaturas sobre a questão de gênero no mercado de trabalho. As questões abordadas na carta também abrangem demandas de direitos por parte dos servidores públicos do órgão como um todo e requer melhorias nas condições de trabalho e reconhecimento de que há desigualdades internamente e problemas com assédio, propondo a criação de uma ouvidoria interna para o assunto. Após a carta, foi criado o Comitê Gestor de Gênero e Raça do Itamaraty, que vem coordenando programas e políticas voltados à promoção da efetiva igualdade de gênero e de raça no âmbito da chancelaria brasileira.

Apesar de o Itamaraty conservar seu ethos (MOURA, 2007), perpetuando as desigualdades em seu interior, ele tem como atuar de forma a modificar a figura de diplomata construída socialmente ao longo da história, pois ele tem "grande poder em projetar a imagem da carreira para a sociedade brasileira e, por intermédio de seus membros, detém certa visibilidade para promover mudanças". (CARMO, FARIAS, 2016) As reformas podem e devem incluir as mídias digitais, escolas e universidades, de forma a divulgar uma nova imagem da diplomacia e do diplomata, estimulando que mais mulheres ingressem à carreira.

Portanto, o Itamaraty dispõe de mecanismos e influência para realizar políticas e mudanças democráticas profundas em sua instituição. Não podemos negar que medidas democratizantes foram implementadas, mas isso não significa a efetiva democratização do órgão como um todo.

Aumentar a presença de mulheres na política nacional e internacional visa a democratização das esferas decisórias, alcançando a equidade, ou seja, não se busca a superação das diferenças, mas que as diferenças não se tornem desigualdades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda há longos caminhos a se percorrer para garantir a igualdade de fato, democratizando a instituição, embora avanços das mulheres na carreira diplomática terem ocorrido, e o Itamaraty apresentar maior conscientização sobre a reprodução das desigualdades sociais brasileiras no interior da instituição, o que é indicado, por exemplo, quando a própria instituição lança uma campanha nas redes sociais digitais a fim de incentivar que haja mais mulheres diplomatas.

Mesmo diante dos avanços, esforços e mudanças que vêm ocorrendo na sociedade e no Itamaraty, as mulheres ainda configuram uma preocupante minoria entre os aprovados no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD), como apresentado, elas configuram menos de ¼ do total de ingressantes, isto é, menos de 25% do total de 40% de candidatas são aprovadas no CACD.

Para solucionar a questão da desigualdade de gênero, é preciso que o Itamaraty faça uma reestruturação interna em maior profundidade, e não apenas medidas de baixa impacto.

REFERÊNCIAS

ALEKSIÉVITCH, S.. *A Guerra Não Tem Rosto de Mulher*. São Paulo: Cia das Letras, 2016.

BALBINO, V. R.. *Diplomata. Substantivo comum de dois gêneros:* um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

CARMO, G.; FARIAS, R.. As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero. *Revista Mundorama*, 15/01/2016, Disponível em: <https://mundorama.net/?p=17746.>

CHEIBUB, Z.. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, vol. 28, n. 1, 1985.

ENLOE, C.. Feminism. In: GRIFFITHS, M. (org). *International Relations for the Twenty-First Century.* Nova York: Routledge, 2007. p. 99-110.

FARIA, C.. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira Política Internacional*, 2008. 51 (2): 80-97.

FRIAÇA, G. *Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011)*: uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília : FUNAG, 2018.

LESKINEN, M.. Educación una clave hacia la igualdad. *Revista Observatorio Social*, n.5;2004. Santa Catarina.

LOPES, D. B.. *Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica.* São Paulo: UNESP, 2013.

MOURA, C. P.. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira:* um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: FGV. 2007.

OLIVEIRA, H. A.. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, K. C.. Em pauta o conceito de ethos: a movência do conceito da retórica aristotélica à sua ressignificação no campo da Análise do Discurso por Dominique Maingueneau. *SIGNUM: Estud. Ling.*, Londrina, n.11/2, p. 195-206, dez. 2008.

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

AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS DURANTE O GOVERNO GEISEL (1974-1979)

Lizandra Ferreira[1]

INTRODUÇÃO

Brasil e Estados Unidos são considerados aliados históricos, levando em conta a aproximação entre os dois países existente desde a proclamação da República no Brasil, em 1889, quando "foi inaugurada uma nova fase, marcada por cordialidade e entendimento". (CERVO, BUENO, 2012, p.185). Entretanto, isso não significa que esse relacionamento não tenha passado por crises.

Costumeiramente, entende-se a ditadura militar brasileira como um dos períodos em que os interesses desses países mais estiveram alinhados, já que os militares brasileiros contaram com apoio norte-americano antes e durante a tomada de poder em 1964 e, logo em seguida, o Brasil adotou o chamado "alinhamento automático" para com os Estados Unidos, em meio à Guerra Fria e no combate ao comunismo. Porém, a ideia de que todo o regime militar foi homogêneo é equivocada, ao não ter em mente as diferenças entre cada governo, incluindo no campo da política externa.

Após o "alinhamento automático" de Castello Branco, Costa e Silva adotou a "diplomacia da prosperidade", Médici a "diplomacia do interesse nacional", Geisel o "pragmatismo responsável e ecumênico" e, com Figueiredo, por fim houve a abertura democrática. E, justamente por conta das diferenças empregadas em cada uma dessas políticas, a forma como o Brasil lidou com os Estados Unidos também divergiu: com Geisel, ao buscar o desenvolvimento nacional por meio da política externa, adotou uma postura não alinhada, "onde as ações tomadas pelo governo poderiam variar de acordo com as circunstâncias" (MIYAMOTO, MENDONÇA, 2011,p.12), chegando ao ponto de considerar-se romper relações com o vizinho do norte na chamada "crise de março" de 1977. Contudo, um atrito dessa magnitude entre os dois países não foi causado somente pela política externa brasileira empregada a partir de 1974, visto que a crise irrompeu logo após a posse do novo presidente americano, Jimmy Carter, em janeiro de 1977.

Jimmy Carter é, até hoje, considerado um precursor da temática dos direitos humanos como "alta política". Ao ganhar a eleição presidencial com a bandeira da defesa dos direitos humanos ao redor do mundo, como a base

[1] Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos.

de uma nova política externa americana, mudou a forma como os Estados Unidos deveriam liderar o globo, defendendo uma postura "moral". Consequentemente, como deveriam lidar com países que eram aliados históricos e/ou no âmbito da Guerra Fria, mas que também eram violadores de direitos humanos em seus territórios, tornou-se a principal questão da nova administração. Nesse sentido, deve-se considerar que a ditadura militar brasileira foi, conhecidamente, um período de graves violações de direitos humanos perpetradas pelo Estado.

Assim, este trabalho busca responder o seguinte **problema**: o que contribuiu para o estremecimento das relações entre Brasil e Estados Unidos após a vitória de Jimmy Carter, com a já mencionada "crise de março" de 1977. A **hipótese** desse estremecimento foi a política de Direitos Humanos adotada por Jimmy Carter, já que o Brasil a considerou uma ferramenta de ingerência nos assuntos internos para conter o "Brasil Potência". Portanto, para responder a questão central deste trabalho, o artigo tem três **objetivos**: estudar o cenário interno brasileiro sob Geisel e os atritos iniciais com os Estados Unidos. Em seguida, explicar a política de direitos humanos de Jimmy Carter. Por fim, a analisar a reaproximação entre EUA e Brasil. A **metodologia** utilizada foi qualitativa, realizando um levantamento bibliográfico e análise documental.

1. O BRASIL SOB GEISEL

Ernesto Geisel assumiu a presidência do Brasil em 15 de março de 1974, trazendo consigo a esperança referente à "abertura" do país, ou seja, "o restabelecimento de quaisquer franquias democráticas". (GASPARI, 2003,p.237). Porém, esse processo de liberalização política deveria ser feito de forma "lenta e gradual", a fim de garantir que a esquerda brasileira e os "subversivos" não ganhassem poder, pois isso levaria a um novo fortalecimento dos chamados "linha dura" – que Geisel tentaria combater – e, consequentemente, ainda mais repressão política.

Segundo Thomas E. Skidmore, o novo governo tinha quatro principais objetivos:

> O primeiro era manter o apoio da maioria dentro das forças armadas, reduzindo o poder dos 'linha dura' e restaurando o papel mais puramente profissional dos militares. [...] Embora os castelistas tivessem vencido na sucessão presidencial, as três forças estavam cheias de duristas profundamente desconfiados do desejo dos castelistas de avançar para a liberalização política. Muitos desses oficiais estavam diretamente envolvidos na rede de tortura que funcionava sob o comando do exército. [...] O segundo

> objetivo do novo governo era controlar os "subversivos". Quase nenhum dos guerrilheiros armados tinha sobrevivido à repressão do governo Médici. No entanto, as forças de segurança - lideradas pelos duristas - continuavam a encontrar inimigos perigosos em todos os cantos da sociedade brasileira. Geisel e Golbery concordaram que o Brasil ainda tinha subversivos, mas sabiam que as forças de segurança eram um foco de oposição à liberalização e acreditavam que alguns estavam superestimando a ameaça subversiva para promover seus objetivos políticos. [...] Eles não queriam dar aos duristas uma oportunidade de acusar o governo Geisel de ser "suave" à esquerda. [...] O terceiro objetivo do novo governo era um eventual retorno à democracia, ainda que de forma indefinida. Aqui Geisel era fiel à visão de Castello Branco: a Revolução de 1964 deveria, após um período limitado de governo de emergência, levar a um rápido retorno à democracia representativa. [...] Geisel e sua equipe não tinham intenção de deixar a oposição ganhar poder. Eles imaginavam uma democracia na qual o partido pró-governo (ou partidos) continuaria a gozar de influência inquestionável. O quarto objetivo era manter um alto crescimento econômico. Os castelistas sabiam quão altas eram as apostas aqui. Eles sabiam que o governo Médici tinha dependido de sua alta taxa de crescimento econômico para lhe dar legitimidade. (1988,p.162, tradução nossa).

No campo dos direitos humanos, em junho de 1974 o MDB divulgou nota sobre os "desaparecidos" – termo que englobava todos os cidadãos capturados pelo Estado cujos cadáveres sumiam – que pareciam ser 11. Essa "prática" vinha se tornando cada vez mais comum.[2] Em outubro, o Exército matou o último guerrilheiro do Araguaia. O ano acabou com 67 denúncias de tortura, as quais o governo negou. Segundo Skidmore (1988), nos primeiros meses do governo Geisel, os "linha dura" ainda estavam no controle do aparato repressivo e o utilizaram para fragilizar o processo de liberalização política.

Já em 1975, as esperanças quanto à volta do respeito aos direitos políticos e liberdades civis estavam perdidas. Logo em janeiro, o ministro da Justiça, Armando Falcão, insinuou, em rede nacional, que o Partido Comunista Brasileiro(PCB) estava por trás da vitória do MDB nas eleições que haviam ocorrido em novembro. (SKIDMORE, 1988) A perseguição política continuou:

[2] Segundo Gaspari (2003,p.373), desde 1970 essa prática vinha se tornando cada vez mais comum. Em 1971, de 50 mortos há 16 desaparecidos; em 1972, são 58 para 18; em 1973, 59 para 28; e em 1974, 52 para 52.

> Desde o final de 1973, quatro membros do Comitê Central do PCB estiveram entre os 21 opositores militantes "desaparecidos". [...] Varrer o PCB era uma amarga ironia, pois o PCB recusara-se firmemente a pegar em armas. Mas eles eram um alvo fácil, e Falcão queria provas para satisfazer as forças armadas paranoicas. Não importava que, no momento, o Planalto estivesse longe de comprar a teoria da conspiração de Falcão. Seguiram-se prisões, assim como a tortura de detidos, incluindo o filho do general Pedro Celestino da Silva Pereira, um proeminente general. Pelo tratamento de um prisioneiro tão bem ligado militarmente, as forças de segurança demonstraram novamente sua autonomia. Eles também estavam testando o novo governo. (SKIDMORE, 1988, p.175, tradução nossa).

Segundo Villa (2014), os órgãos de repressão passaram a justificar a necessidade da sua permanência por conta do perigo comunista, pois a economia já mostrava sinais de enfraquecimento após o milagre econômico, o que, automaticamente, diminuiria o apoio da população ao governo. Dessa forma, o ano de 1975 terminou com 585 denúncias de tortura – muito diferente das 67 denúncias do ano anterior. De acordo com Skidmore (1988), Geisel optou por uma "balança": as prisões e torturas continuaram, enquanto a vitória política do MDB foi respeitada. Esse seria o jeito de conseguir a liberalização, de forma "lenta, gradual e segura".

Durante o regime militar, erroneamente considerado um período de subserviência brasileira aos Estados Unidos, a busca pelo desenvolvimento nacional se sobrepôs ao alinhamento automático à potência ocidental e, principalmente durante o governo Médici, o Brasil ganhou mais confiança para discordar dos Estados Unidos, graças ao milagre econômico. Por isso, a busca pelo entendimento e pela resolução de conflitos deixou de ser a prioridade do Brasil, o que se fortaleceu no governo Geisel. Segundo Antônio Carlos Lessa (1998), a partir de 1974 houve uma redefinição das relações Brasil – Estados Unidos. No campo da política externa, acompanhado de seu Ministro das Relações Exteriores, Antônio Azeredo da Silveira, Geisel realizou uma política conhecida como "Pragmatismo Responsável e Ecumênico", que Andrew James Hurrell sumariza em quatro pontos principais, a saber:

> Em primeiro lugar, representa uma política externa ativista e assertiva. Embora a ênfase no Brasil como uma futura Grande Potência fosse menos central do que sob Médici, [...] a crença de que o Brasil agora tinha a base material para uma política mais independente permaneceu. Em segundo lugar, embora a ênfase dada à política

> externa como "universal" ou "global" tivesse constituído uma parte central da política externa sob a responsabilidade de Médici, a determinação de pressionar pela máxima diversificação possível dos laços externos do Brasil tornou-se ainda mais importante. "Universal", "ecumênico" ou "multidimensional" se repetem em quase todas as declarações que descrevem a política externa do Brasil nesse período. [...] Uma terceira característica central é a ênfase no pragmatismo. [...] Todas as alianças e princípios gerais automáticos são rejeitados em favor da exploração de situações para obter a máxima vantagem a curto prazo. Um sinal muito importante [...] é o fim quase total das restrições ideológicas, com a diversificação para incluir cada vez mais relações próximas com países cujos sistemas internos eram um anátema para as forças armadas brasileiras. [...] A quarta e mais importante característica da nova política externa era a necessidade de flexibilidade e de manter aberto o número máximo de opções. É a importância percebida da flexibilidade que explica, em grande medida, a abordagem moderada do Brasil em relação às questões Norte / Sul e Leste / Oeste. O confronto levaria a uma polarização rígida e a polarização restringiria a liberdade do Brasil forçando-o a escolher um lado ou outro. (2013,p.253, tradução nossa).

Assim, antes mesmo de Jimmy Carter assumir a presidência dos Estados Unidos, essa nova diretriz de política externa já demonstrava que o *americanismo*, que havia perdido espaço com Costa e Silva e Médici, no governo Geisel seria, por fim, anulado.

> A estratégia de inserção internacional implementada por Geisel construiu-se a partir do duplo movimento de diversificação das relações exteriores do Brasil e de crescente integração à economia mundial. Essa orientação buscava assegurar uma presença internacional própria, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em questões globais que pudessem afetá-lo e, sobretudo, fazer face à situação de vulnerabilidade gerada pela crescente dependência de insumos externos. As relações políticas entre Brasil e EUA sofrem no período um processo de desgaste e deterioração. A ação geiseliana tem como base a busca de um sentido mais amplo à inserção internacional do Brasil, trocando-se uma relação de caráter exclusivista com os EUA por uma rede diversificada de contatos e entendimentos. (LESSA, 1998,p.74).

Durante a ditadura militar, a ideia de "Brasil Potência" se fortaleceu e, por conta do milagre econômico durante o governo Médici, Geisel assumiu o poder com essa ideia bastante presente no imaginário brasileiro. Sendo assim, ainda de acordo com Del Vecchio,

> Médici passou a Geisel um Brasil privilegiadamente situado no plano internacional e com uma economia expandida e complexa. Cabia ao novo presidente manter o "impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento". Era o limiar da condição de potência regional da América do Sul, após uma década de avanços, em que "mostrou a Nação ter condições de realizar política de país grande, com senso de seu próprio valor e consciência de responsabilidade – o habitual preço da grandeza". (2004,p.186).

Nesse sentido, considerando que Geisel chegou à presidência durante a *détente*, e que em 1973 houve a crise do petróleo[3] – o que quadruplicou o preço do barril do petróleo entre outubro e dezembro, quando o país "era o maior importador de petróleo entre os países em desenvolvimento e o sétimo em escala mundial, sendo necessários 40% das exportações brasileiras para pagar a importação somente deste produto" (FARES, 2007,p.131) – o Brasil tomou diversas medidas no campo da política internacional que não eram apoiadas pelos Estados Unidos, mas tinham como objetivo aumentar os parceiros comerciais do Brasil, num momento em que continuar com bons índices econômicos era fundamental para manter a legitimidade do governo e permitir a Geisel a continuação do processo de abertura. Dessa forma, podemos citar o estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China, em 1974; o reconhecimento da independência de Angola pelo governo marxista MPLA, em 1975; e até uma intensificação das relações com países árabes – para evitar restrições à venda de petróleo – ao estabelecer relações diplomáticas com Emirados Árabes Unidos, Bahrein, Catar e Omã, no período. Entretanto, além das discordâncias entre Brasil e Estados Unidos no campo da política mundial, atritos diretos entre os dois países passaram a ser mais frequentes a partir de 1974, como na área comercial, na qual o Brasil desejava um melhor acesso ao mercado americano para seus produtos. Porém, não foi só isso. Aqui será destacada a questão nuclear.

Após a crise do petróleo de 1973, o Brasil passou a necessitar outras fontes de energia, concluindo que a melhor opção era a nuclear. Mas a busca pela

[3] "(...) como resultado da Guerra de Outubro (1973) entre Egito e Síria contra Israel e da expansão deste último além das linhas de cessar-fogo de 1967, os países árabes produtores de petróleo concordaram em usar o petróleo como arma para pressionar os governos considerados hostis a sua causa, cortando o volume de óleo.". (PINHEIRO, 2013,p.110, tradução nossa).

energia nuclear não era nova, apenas se tornou urgente no período mencionado. Desde 1955, Brasil e Estados Unidos tinham um Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento da Energia Atômica, com finalidades pacíficas, no qual havia ficado estabelecido que o Brasil compraria, dos americanos, reatores de pesquisa baseados na utilização da tecnologia do urânio enriquecido, para os seus laboratórios. Segundo Skidmore:

> No curto prazo, esses países tinham pouca escolha a não ser buscar tecnologia nuclear de uma grande potência, o que no caso brasileiro significava os EUA. Os EUA encorajaram tais pedidos, esperando com isso reduzir a disseminação da tecnologia nuclear que também poderia ser usada para construção de armas. Mas o último objetivo só poderia ser alcançado se o país receptor não adquirisse a capacidade de produzir urânio enriquecido, uma tecnologia necessária tanto para manter um suprimento de combustível de reator quanto para produzir dispositivos explosivos. A Westinghouse Electric ganhou um contrato em 1972 para construir a primeira usina nuclear do Brasil. Fez isso com base na garantia do governo dos EUA de que forneceria ao Brasil o combustível enriquecido de sua enorme fábrica em Oak Ridge, no Tennessee. Depois de 1973, os brasileiros pressionaram a Westinghouse a criar um contrato que lhes proporcionasse todo o ciclo de combustível. Em vez disso, a Westinghouse, operando sob as diretrizes do governo dos EUA, ofereceu mais reatores com base na dependência contínua dos EUA para combustível enriquecido. (1988,p.193, tradução nossa).

Diante disso, o Brasil firmou um acordo com a Alemanha Ocidental que garantiria o ciclo nuclear completo. De acordo com Spektor (2009,p.109), incluía "a exploração de urânio e mineração, enriquecimento, fabricação de combustível, reprocessamento do combustível usado e construção de oito usinas nucleares." A notícia desse acordo não agradou os Estados Unidos, que temiam que o Brasil buscasse desenvolver um artefato nuclear próprio. Entretanto, ainda segundo Spektor (2009,p.110), "a motivação do Brasil por trás das ambições nucleares era atender à crescente demanda interna de energia e participar de um lucrativo mercado de exportações de urânio enriquecido." Seguido a isso, os Estados Unidos começaram a agir – sem conhecimento do Brasil – com a Alemanha:

> Enquanto o contrato germano-brasileiro ainda estava em negociação, a administração americana do presidente Gerald Ford decidiu que os alemães ocidentais não

> estavam fazendo esforço suficiente para impedir que os brasileiros adquirissem tecnologia de armas nucleares. A recusa do Brasil em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear de 1970 apenas reforçou as preocupações dos EUA. A Washington pressionou Bonn a não assinar o contrato. Quando essa manobra falhou, os EUA tentaram persuadir a Alemanha Ocidental a obter um acordo com salvaguardas contra o uso da tecnologia para fins não pacíficos. (SKIDMORE, 1988,p.194, tradução nossa).

Quando o Brasil tomou conhecimento das tentativas americanas de alterar o acordo entre Brasil e Alemanha, Silveira defendeu que o Brasil "se fechasse" e recusasse o diálogo com os Estados Unidos na questão nuclear (CPDOC apud SPEKTOR, 2009).[4] "Entretanto, Kissinger e Silveira fizeram todos os esforços para manter intacta a relação entre eles". (SPEKTOR, 2009,p.112) Desde que se tornara Ministro das Relações Exteriores, Silveira trocava cartas regularmente com Kissinger, nas quais ambos defendiam uma "relação especial" entre os países. Para Kissinger, o Brasil era o país-chave do hemisfério, o que o levou a, mesmo após os atritos acerca do acordo nuclear, visitar o Brasil em fevereiro de 1976 e firmar um memorando de entendimento, formalizando a parceria entre os dois países. Esse memorando estabelecia dois encontros anuais entre eles, que tratariam de uma ampla gama de temas, com valor consultivo. Segundo Spektor (2009.p.130), era o que Silveira desejava: "um firme compromisso americano de amarrar institucionalmente o reconhecimento do crescente status do Brasil no mundo".

Porém, apesar das tentativas de Kissinger e Silveira, a relação entre os países não era mais a mesma. Nesse período, os direitos humanos já eram assunto de destaque na política e sociedade americanas e, assim, havia nos Estados Unidos um novo ambiente hostil em relação à ditadura brasileira (SPEKTOR, 2009). Essa hostilidade perdurou durante o ano de 1976 e se intensificou com a eleição de Jimmy Carter.

2. A VITÓRIA DE JIMMY CARTER E SUA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

A escolha dos direitos humanos como bandeira de Jimmy Carter foi feita apenas no final da corrida presidencial em 1976, quando se viu que a reação popular era muito positiva, dado o momento pelo qual o país passava – pós-escândalo de Watergate e guerra do Vietnã – além de ser um dos poucos temas que podia unir um partido democrata dividido: a ala direita do partido pedia por políticas contra regimes totalitários, como a URSS, enquanto a ala esquerda mirava suas críticas aos regimes autoritários da América Latina. (SIKKINK, 2004)

[4] MRE à Bras.Emb., secreto urgentíssimo, 9 jun 1975, AAS 1974.08.15. (*apud* SPEKTOR, 2009).

Depois da vitória eleitoral, acabou tornando-se o centro das atenções da presidência, o que chamou a atenção de países que não consideravam a temática "alta política", como o Brasil. Para Carter, era o momento de restabelecer a moral do país, e uma política externa voltada para os direitos humanos era a ferramenta perfeita – além de separá-lo das políticas tão criticadas de Nixon e Kissinger, voltadas a combater o comunismo a qualquer custo.

Logo no primeiro discurso como presidente dos Estados Unidos, em 20 de janeiro de 1977, em Washington, Carter fez questão de afirmar o novo comprometimento da política externa americana com os direitos humanos.

> O mundo em si está agora dominado por um novo espírito. Os povos mais numerosos e mais politicamente conscientes estão desejando, e agora exigindo, seu lugar ao sol - não apenas para o benefício de sua própria condição física, mas para os direitos humanos básicos. [...] Porque somos livres, nunca podemos ser indiferentes ao destino da liberdade em outro lugar. Nosso senso moral dita uma preferência clara pelas sociedades que compartilham conosco um respeito permanente pelos direitos humanos individuais. Nós não procuramos intimidar, mas é claro que um mundo onde outros podem dominar com impunidade seria inóspito à decência e uma ameaça ao bem-estar de todas as pessoas (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 1977, tradução nossa).

E, em abril do mesmo ano, o presidente americano discursou na OEA, sendo ainda mais incisivo sobre o respeito aos direitos humanos, dirigindo-se à América Latina.

> [...] é o nosso respeito pelos direitos humanos, um respeito que também faz parte da sua própria tradição. Nossos valores e os seus exigem que combatamos os abusos da liberdade individual, incluindo aqueles causados por injustiças políticas, sociais e econômicas. Nossa própria preocupação com esses valores naturalmente influenciará nossas relações com os países deste hemisfério e em todo o mundo. Você encontrará este país ansioso para ficar ao lado daquelas nações que respeitam os direitos humanos e promovem valores democráticos. (CPDOC, 1977, tradução nossa)

Após essa declaração, já era possível prever que a relação que cada país tinha com respeito aos direitos humanos seria crucial para definir a própria relação que os Estados Unidos teriam com aquele país. E em um discurso do Secretário de Estado, Cyrus Vance, ainda em abril de 1977, na Geórgia, isso

ficou ainda mais claro.

> Nosso forte apoio irá para os países que estão trabalhando para melhorar a condição humana. […] Não é nosso propósito intervir nos assuntos internos de outros países, mas […] nenhum membro das Nações Unidas pode alegar que a violação de direitos humanos internacionalmente protegidos é apenas um assunto seu. [...] Desde 1945, a prática internacional confirmou que a obrigação de uma nação de respeitar os direitos humanos é uma questão de preocupação no direito internacional (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 1977, tradução nossa).

Assim, a administração Carter conceitualizou o que eram os direitos humanos, a fim de que se tornasse mais palpável como ferramenta de política externa. Isso aconteceu pela primeira vez nesse mesmo discurso:

> Primeiro, existe o direito de ser livre de violação governamental da integridade da pessoa. […] Segundo, há o direito ao cumprimento de necessidades vitais como comida, abrigo, assistência médica e educação. […] Em terceiro lugar, existe o direito de gozar de liberdades civis e políticas. […] Nossa política é promover todos esses direitos (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 1977, tradução nossa).

Mas, apesar de haver um consenso em toda a equipe que o presidente Carter montou acerca da necessidade de se promover uma política externa mais "moral" (DA VINHA, 2014), também havia dúvidas quanto a não deixar esse tema afetar outras áreas, como a própria segurança do país. Por isso, dentro da burocracia de política externa, existiam diversos escritórios, cada qual com suas preferências acerca de como lidar com a promoção dos direitos humanos: "Para conciliar os direitos humanos com outras questões de interesse nacional e desenvolver uma política externa coerente e funcional, a Administração criou o Grupo de Intergovernança de Direitos Humanos e Assistência Externa". (DA VINHA, 2014,p.104, tradução nossa)

Esse comitê, sob a liderança de Warren Christopher, tinha o poder de decisão em casos específicos que envolvessem os direitos humanos, como a aprovação - ou não - de fundos vindos de bancos de desenvolvimento multilaterais para países envolvidos em violações de direitos humanos, por exemplo. Esse comitê, assim como "o Departamento do Tesouro, o Departamento Comercial, a Agência para Desenvolvimento Internacional e os escritórios regionais dentro do Departamento de Estado tendiam a resistir à politização dos direitos humanos". (SIKKINK, 2004,p.123, tradução nossa). Já o Escritório de Direitos

Humanos e Assuntos Humanitários (HA), liderado por Patricia Derian, defendia que a situação dos direitos humanos em cada país deveria ser levada em consideração em qualquer tomada de decisão. E, sendo importante mencionar, considerando o tema deste trabalho, havia ainda dentro da burocracia de política externa o Escritório Regional das Repúblicas Americanas (ARA), que, de forma geral, acreditava que os Estados Unidos deveriam manter uma boa relação com os vizinhos americanos, incluindo os regimes militares: "(...) responsável pela interação diplomática cotidiana com os países da América Latina, era bastante relutante em levantar publicamente a questão dos abusos dos direitos humanos". (LOSITO, 2013,p.54, tradução nossa).

Assim, o já mencionado vice-secretário de Estado, Warren Christopher, discursando na Subcomissão do Senado para Assistência Externa, ainda em março daquele ano, explicou que, a fim de balancear a preocupação com os direitos humanos com questões econômicas e de segurança, uma série de questões deveria ser feita antes da tomada de decisão, como por exemplo, se a ação americana seria útil na promoção da causa dos direitos humanos, se realmente melhoraria a situação naquele país ou se era mais provável que até piorasse, ou ainda qual seria o meio mais eficaz de fazer isso, se seria por diplomacia silenciosa, por um pronunciamento público, ou pela retirada de ajuda ou outras sanções, entre outras questões (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 1977).

Dessa forma, os primeiros meses da administração Carter foram pautados por declarações públicas defendendo os direitos humanos e pela elaboração de como essa política de direitos humanos iria funcionar. Porém, desde a campanha eleitoral, o Brasil já era alvo de críticas por parte de Carter, que só se fortaleceram depois de assumir a presidência. Segundo Andrew James Hurrell, "o primeiro ano da presidência de Carter viu as relações afundarem a um nível sem precedentes no período pós-1964, com a controvérsia centrada em torno de duas questões - direitos humanos e proliferação nuclear". (HURRELL, 2013:277, tradução nossa).

Desde a campanha eleitoral, Carter vinha atacando o Brasil com relação aos direitos humanos e, também, ao acordo nuclear com a Alemanha - a proliferação nuclear também era um tema caro à nova administração - porém, o Brasil acreditava que, depois de eleito, o relacionamento com o país se manteria cordial. Entretanto, logo em janeiro de 1977, Jimmy Carter, já eleito, começou a agir para acabar com o acordo nuclear:

> Em janeiro de 1977 ele enviou o vice-presidente, Walter Mondale, a Bonn para tentar persuadir a Alemanha Ocidental a cancelar o acordo nuclear de 1975. Isso não obteve sucesso, assim como uma visita do secretário de Estado adjunto, Warren Christopher, em março. O gover-

> no brasileiro ficou irritado tanto pela tentativa de forçar o cancelamento do acordo nuclear quanto pela política americana de ignorar o Brasil e conversar diretamente com a Alemanha Ocidental. Isso foi sentido em Brasília como uma clara violação do Memorando de Entendimento de 1976. (HURRELL, 2013,p.278, tradução nossa)

Claramente, isso causou um desconforto inicial no Brasil a respeito de Jimmy Carter: "Era preocupante que o governo Carter, de uma semana, tomasse medidas tão rápidas e dramáticas contra o acordo nuclear - amplamente considerado uma grande vitória diplomática por parte dos brasileiros e querido pelo sentimento nacionalista no Brasil" .(POWER apud LOSITO, 2013,p.70, tradução nossa)

Em 31 de janeiro de 1977, em documento enviado por Azeredo da Silveira ao presidente Geisel, o Ministro deixa claro que a atuação da nova administração americana com relação ao acordo teuto-brasileiro surpreendeu negativamente o Brasil, mas que, ainda assim, dever-se-ia tentar preservar o bom relacionamento com aquele país.

> Nesse contexto, não se deve afastar, liminarmente, a hipótese de que o novo governo norte americano esteja buscando um retumbante triunfo diplomático, que dê o tom para sua política externa. Daí o cuidado que deveremos ter de, na defesa do interesse nacional, revestir de público nossa posição de resistência à iniciativa dos EUA de formas que evitem uma perda de face por parte dos novos governantes daquele país, o que os obrigaria a radicalizar ainda mais sua atitude já imprudente. Apenas por essa razão, não creio devamos, de imediato pelo menos, acentuar o fato de que, ao interferirem nas relações bilaterais entre o Brasil e a RFA, os EUA configuraram uma clara intromissão nos assuntos externos dos dois países. (WILSON CENTER, 1977).

Visto que as tentativas de Carter para acabar com o acordo nuclear, lidando com a Alemanha, não deram certo, no dia 1º de março uma delegação americana liderada por Warren Christopher chegou ao Brasil para tratar do assunto.

> Sugeriu que o país abandonasse o plano de usinas de enriquecimento e reprocessamento previstas no acordo, para receber dos EUA o combustível nuclear necessário para a construção de reatores no país. Silveira rejeitou a proposta e mostrou-se insatisfeito por Christopher levantar suspeitas quanto à natureza, essencialmente pacífica, do

> programa nuclear brasileiro. (CATERINA, 2012,p.173).

Entretanto, tão logo a delegação americana deixou o Brasil, uma nova questão surgiu entre os dois países. Como já foi explicado neste trabalho, Carter assumiu a presidência planejando uma verdadeira revolução na política externa americana, objetivando se afastar das práticas das administrações anteriores, que ignoravam violações de direitos humanos nos países aliados por conta da luta contra o comunismo, principalmente na América Latina.

> Num futuro próximo, o governo pretendia usar a vasta influência política e econômica dos Estados Unidos para impedir desaparecimentos e o uso de tortura e reduzir o número de presos políticos. No longo prazo, os EUA objetivavam incentivar "maior respeito pela independência judicial e pelos direitos sindicais, um relaxamento dos controles sobre a liberdade de imprensa e reunião, e progresso rumo à redemocratização política". (LOSITO, 2013,p.55, tradução nossa).

Foi assim que se concluiu que o melhor jeito para lidar com a repressão política nos países latino americanos, que eram governos militares, seria diminuir a assistência militar. E o Congresso americano já havia passado uma legislação no ano anterior que era a ferramenta perfeita para isso:

> A Seção 502B da Lei de Assistência Externa, revisada e fortalecida em 1976, negava todas as formas de assistência militar e vendas a governos engajados em um padrão consistente de violações grosseiras de direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Foi precisamente em acordo com a seção 502B que o Departamento de Estado foi obrigado a submeter anualmente ao Congresso um relatório sobre a situação dos direitos humanos em cada país que receberia assistência militar ou de desenvolvimento. (LOSITO, 2013:55, tradução nossa).

Sendo assim, no dia 4 de março, o relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil chegou à embaixada norte-americana em Brasília. O embaixador Crimmins, então, decidiu enviá-lo ao Itamaraty, antes que se tornasse público.

> O texto reconhecia os avanços do governo no diálogo com a Igreja e estudantes; a remoção do comandante do II Exército de seu posto, o relaxamento da censura à imprensa e o surgimento de um "ativo debate público" sobre o tema dos direitos humanos. Relatava como "medidas excepcionais" permitiam que o Executivo, na prática,

> operasse "fora da Constituição" – citando nominalmente o emprego do AI-5. Em seguida, citava artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual os dois países são signatários e comparava com a situação atual do Brasil a respeito. Lembrava os depoimentos de pessoas que foram submetidas "a tratamento ou punição cruel, inumana e degradante", mas afirmava que, desde janeiro de 1976, os detidos por questões de segurança não estavam mais sendo, de maneira geral, torturados ou submetidos a maus tratos. Tratava ainda da persistência de prisões arbitrárias, das dificuldades de um preso político ser julgado por um tribunal imparcial e de obter reparação legal. Por fim, mostrava avanço na situação das liberdades civis no país e citava relatórios recentes da Anistia Internacional sobre o Brasil. (VEJA, 16/03/1977 *apud* CATERINA, 2012,p.174)

De fato, a situação dos direitos humanos no Brasil tendia a melhorar. Geisel agia no sentido de controlar os abusos contra os presos políticos, minando a liberdade de atuação que havia sido dada, anos antes, aos responsáveis pelas dependências policiais e/ou militares.

Apesar disso, em resposta ao relatório, o Brasil decidiu que não mais aceitaria a ajuda militar americana, justificando que o tratamento recebido havia sido "insultante à dignidade nacional" (SALZBERG, 1979 *apud* LOSITO, 2013,p.56, tradução nossa).

> Geisel [...] não aceitava o exame de questões internas por órgãos de governos estrangeiros e considerou aquelas condições para a concessão de assistência militar como uma inaceitável intromissão nos assuntos internos do país. Poucos dias depois, denunciou o Acordo Militar com os EUA, firmado em 1952, extinguindo posteriormente a Comissão Militar Mista, a Missão Naval e o Acordo Cartográfico. A áspera atitude do governo brasileiro refletiu o recrudescimento do antiamericanismo dentro das Forças Armadas, nas quais alguns oficiais teriam chegado a sugerir a ruptura das relações com os EUA. (BANDEIRA *apud* LESSA, 1998,p.79)

Assim, "o primeiro semestre de 1977 representou, sem dúvida, o ponto mais baixo das relações Estados Unidos-Brasil no período pós-1964" (HURRELL, 2013,p.279, tradução nossa), recebendo o nome de "crise de março". Nas palavras de Matias Spektor (2009,p.156), "a associação da ditadura brasileira com o governo americano, que conhecera altos e baixos desde o golpe de 1964, agora chegava a um fim definitivo."

> [...] o impacto do documento em Brasília foi devastador. Para uma elite governante acostumada a conceber a soberania nacional como o único instrumento capaz de proteger um país fraco do arbítrio das grandes potências, uma avaliação dessa natureza, realizada pelos Estados Unidos, constituía uma ameaça à tênue independência brasileira. Para uma ditadura particularmente nacionalista, tratava-se de um acinte. (SPEKTOR, 2009,p.161)

Sabe-se que a decisão tomada pelo governo brasileiro de não mais aceitar a ajuda militar americana era de consequência muito mais simbólica do que prática. "O acordo militar oferecia apenas US$50 milhões em créditos para compras de armamentos (2,5% do orçamento brasileiro para defesa) e US$100 mil para treinamento". (SPEKTOR, 2009,p.162) Em 1977, esses créditos já não haviam sido totalmente utilizados e em 1978 já havia sido decidido não utilizá-los.

> Brasília estava enviando a clara mensagem a Washington de que ninguém poderia atrever-se a interferir em questões de soberania nacional, nem mesmo o aliado histórico do hemisfério, cuja ajuda de fato o Brasil poderia agora dispensar. Sinalizou uma forte deterioração da relação entre os dois países. (LOSITO, 2013,p.77, tradução nossa)

O tom da resposta do governo brasileiro surpreendeu os americanos e preocupou-os, afinal, o Brasil era um país-chave no continente e a Guerra Fria ainda estava acontecendo. Por isso, Cyrus Vance enviou uma carta a Silveira, expressando suas preocupações:

> Eu tenho observado com preocupação a direção em que nossas relações se movimentaram no mês passado. [...] Nossas duas nações têm muito em comum e interesses tão mutuamente importantes que é preciso sempre prestar atenção aos detalhes e entender o estilo um do outro. Se o nosso estilo como nação é expressar aberta e diretamente nossas esperanças de um mundo melhor, espero que seja também nosso estilo ser sensível e compreensível às preocupações dos outros. (CPDOC, 1977, tradução nossa).

Segundo Losito (2013), a administração Carter não sabia como lidar com a desconfiança brasileira com relação ao apoio – ou não – dos Estados Unidos acerca de suas aspirações de grandeza. Sendo assim, buscando melhorar a relação com o Brasil, a partir de junho de 1977, figuras importantes da administração Carter passaram a visitar o Brasil, buscando contornar os desentendimentos entre os dois países, após o ápice da chamada "crise de

março".

A primeira visita foi da primeira-dama Rosalynn Carter, em novembro de 1977, que mostrou que a defesa aos direitos humanos prosseguia sendo o pilar da política externa americana, mas com um tom muito mais conciliatório, afinal, uma posição mais dura dos Estados Unidos, como ocorrera no início de 1977, poderia acabar com as chances de qualquer avanço na área dos direitos humanos no Brasil. De acordo com Losito, "no final de 1977, os direitos humanos não pareciam ser uma fonte tão dura de conflito: as abordagens dos dois países sobre o tema continuavam a ser diferentes, mas a atitude de confronto brasileira havia sido moderada". (2013,p.110, tradução nossa)

Nesse contexto, Cyrus Vance visitou o Brasil em 22 de novembro, objetivando manter o que fora combinado no Memorando de Entendimento de 1976, ou seja, um encontro entre figuras importantes de ambas as administrações para resolver possíveis conflitos. Aqui, entende-se que os Estados Unidos já enxergavam o crescente poder do Brasil no sistema internacional e, por isso, queriam manter o bom diálogo entre os países. A visita encerrou-se com a preparação da viagem de Jimmy Carter ao Brasil, prevista para o mês de novembro, mas que acabou sendo adiada para março de 1978.

Jimmy Carter esteve no Brasil durante os dias 29, 30 e 31 de março de 1978, como parte de seu tour pela América Latina e África. Segundo anúncio de Brzezinski,

> Nossa agenda aqui incluirá, é claro, assuntos como a questão energética e também o problema relacionado à não-proliferação no mundo e no Hemisfério Ocidental. Vamos falar sobre a questão econômica global e bilateral [...]. Discutiremos nossas perspectivas sobre os direitos humanos e também discutiremos os desenvolvimentos políticos no hemisfério e no mundo, dado o papel cada vez mais significativo do Brasil nos assuntos internacionais (CPDOC, 1978, tradução nossa).

Houve três encontros entre Geisel e Carter durante um dia e meio. As conversas foram bastante cordiais e abordaram os tópicos menos conflitantes entre os dois países: cenários políticos na África e Oriente Médio, a histórica amizade entre Brasil e Estados Unidos, o crescente poderio brasileiro no sistema internacional e uma leve menção aos direitos humanos, à qual Geisel replicou que os direitos humanos básicos, como acesso à comida, educação, saúde e moradia deveriam estar acima de qualquer outro, o que fez com que Carter mudasse de assunto. (CPDOC, 1978) Em uma conferência para a imprensa no dia 30, demonstrou o quanto sua abordagem para com o país havia mudado daquela do início de sua administração:

> Estudamos os antecedentes, a história, a cultura e o governo do Brasil. E nunca houve qualquer inclinação da minha parte ou da parte de minha administração em subestimar a extrema importância do Brasil como uma grande potência mundial, nem subestimar a extrema importância de relações muito próximas e harmoniosas entre os Estados Unidos e o Brasil. Existem algumas diferenças de opinião entre nós e o Brasil que foram muito divulgadas. Mas na longa escala das coisas, tanto no passado como no futuro, os principais fatores que nos unem em harmonia com o Brasil transcendem em muito, são muito mais importantes do que as diferenças que foram publicadas entre nossa abordagem acerca dos direitos humanos, por exemplo, e o tema da não-proliferação de armas nucleares. Mas nosso compromisso com o Brasil como amigo, nossa necessidade do Brasil como parceiro e amigo sempre foi o caso e atualmente é muito importante para nós e sempre será importante no futuro. (AMERICAN PRESIDENCY PROJECT, 1978, tradução nossa)

É válido ressaltar que a repressão política e o desrespeito aos direitos humanos continuavam, apesar de em menor escala comparado aos índices do governo Médici. Em 1977, houve 214 denúncias de torturas de presos políticos. (GASPARI, 2004) Assim, entende-se que o tom conciliatório de Jimmy Carter durante a visita ao Brasil explica-se também pelas tentativas recentes de melhora na questão dos direitos humanos, de forma a continuar incentivando-as.

Ao final de sua passagem pelo Brasil, Jimmy Carter disse que "no Brasil, um dos nossos aliados próximos ao longo dos anos, restabelecemos a compreensão dos interesses e da amizade comuns e de longo prazo entre nossos povos. E enfatizamos, talvez de maneiras diferentes, nossa preocupação mútua com a não proliferação nuclear e os direitos humanos". (CARTER *apud* LOSITO, 2013,p.150, tradução nossa) Além disso, em comunicado conjunto emitido pelos dois países após as reuniões entre Geisel e Carter, consta que

> A visita atesta o desejo de ambos os presidentes em aumentar seu entendimento mútuo e construir sobre as amplas áreas de acordo que existem entre os dois governos. A visita também reconhece a crescente importância e complexidade das relações entre os dois países e a necessidade de minimizar as inevitáveis diferenças de perspectiva que fluem dessa complexidade. As conversas entre os dois Presidentes ocorreram em uma atmosfera de franqueza, cordialidade e respeito mútuo. [...] Os dois Presidentes expressaram sua grande satisfação pessoal de que suas

> conversas, conduzidas em uma atmosfera de amizade e respeito mútuo, resultaram em uma troca de opiniões muito útil, abrangente e mutuamente benéfica em uma ampla gama de questões multilaterais e bilaterais, e uma apreciação completa das opiniões do outro (AMERICAN PRESIDENCY PROJECT, 1978, tradução nossa).

Prova-se, então, que o pior momento entre Brasil e Estados Unidos foi o início do ano de 1977 e, após esse breve período, o relacionamento voltou aos moldes do início do governo Geisel.

> No início de 1978, os brasileiros que viviam nos Estados Unidos e seus aliados se sentiam otimistas. A tortura parecia estar em declínio e as forças progressistas convergiam na oposição ao regime militar. Mobilizações estudantis, críticas diretas de líderes empresariais paulistas às políticas econômicas do governo, além da abertura política, inclusive a redução da censura, traziam a expectativa subjacente de que mudanças significativas realmente poderiam ocorrer no Brasil. Além disso, esses brasileiros também pareciam ter um aliado na Casa Branca. (GREEN, 2009,p.462).

Ao longo de 1978, os Estados Unidos continuaram a incentivar o processo de abertura e as melhorias com relação aos direitos humanos que estavam ocorrendo no Brasil: em outubro, foi eleito João Baptista Figueiredo, prometendo entregar ao fim de seu mandato um país democrático; em dezembro, o governo divulgou lista de 510 nomes de presos políticos; no último dia do ano, o AI-5 foi suspenso; e, antes de deixar a presidência, Geisel revogou a ordem de banimento de 120 exilados políticos.

A partir de 1979, a política externa americana retornou à mentalidade da Guerra Fria, deixando a temática dos direitos humanos em segundo plano. Apesar disso, a administração Carter considerou seus dois primeiros anos voltados à defesa dos direitos humanos um sucesso: "O governo não levou o crédito pelas melhorias específicas, mas acreditou ter ajudado a criar uma atmosfera em que o progresso dos direitos humanos era mais provável de ocorrer". (NATIONAL ARCHIVES apud LOSITO, 2013,p.197, tradução nossa)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, entende-se que desde o início do governo Geisel, com seu "pragmatismo responsável e ecumênico", demonstrava-se que o americanismo havia, finalmente, se esgotado. Porém, a política de Kissinger ainda buscava o entendimento, o que não mais ocorreu no início da administração Carter.

Com sua política de defesa dos direitos humanos ao redor do mundo e forte oposição ao aumento do número de detentores de energia nuclear pelo globo, criticou o Brasil publicamente e intrometeu-se nos negócios com a Alemanha, causando revolta nos militares brasileiros, que viam nele um inimigo do "Brasil Potência".

Dessa forma, como fatores mais imediatos, entende-se que foram o relatório de direitos humanos realizado pelo Departamento de Estado americano somado à intromissão americana no acordo nuclear entre Brasil e Alemanha o estopim da crise. Isso corrobora parcialmente a hipótese inicial deste trabalho, que entendia ser a política de Direitos Humanos adotada por Jimmy Carter a principal responsável por afetar a relação entre os dois países, já que o Brasil a havia considerado uma ferramenta de ingerência nos assuntos internos para conter o "Brasil Potência" porque, apesar do relatório ter sido feito graças a uma lei aprovada na administração anterior, o Brasil realmente o entendeu como sendo mais uma ferramenta da política externa de direitos humanos de Carter, assim como as críticas públicas ao Brasil que já haviam sido feitas e eram entendidas, aqui, como uma forma de prejudicar a imagem do Brasil internacionalmente e, assim, atrapalhar o "Brasil Potência". Porém, a oposição de Jimmy Carter ao acordo nuclear entre Brasil e Alemanha também foi considerada uma forma de ingerência externa, já que, caso obtivesse sucesso, atrapalharia o desenvolvimento do país. Dessa forma, resta a dúvida: a reação brasileira ao relatório de direitos humanos teria sido a mesma se a administração Carter não tivesse, anteriormente, se empenhado diretamente em atrapalhar o acordo nuclear, o que já havia causado um mal estar entre os países?

Depois disso, restou à nova administração americana, para consertar a relação com o Brasil, deixar claro que a emergência deste como um poder mundial não era problema, o fazendo ao longo do ano de 1977 e 1978 com visitas diplomáticas ao país, adotando o tom conciliatório e incentivando a abertura política.

REFERÊNCIAS

AMERICAN PRESIDENCY PROJECT. *Public Papers of the Presidents*. University of California, Santa Barbara, UCSB. Joint Communiqué Issued Following Meetings Between President Carter and President Geisel. March 30, 1978. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/brasilia-brazil-joint-communique-issued-following-meetings--between-president-carter-and> Acesso em: 05out.2018.

CATERINA, G.. *O Regime Militar Brasileiro Visto desde Washington (1967-1978).* 191 f. Dissertação (Mestrado). História, Pontifícia Universi-

dade Católica de São Paulo, 2012.

_____. *AAS mre be 1977.01.27*(2). Disponível em: < https://cpdoc.fgv.br/> Acesso em: 25 ago.2018.

_____ *AAS mre be* 1977.01.27 (43). Disponível em: < https://cpdoc.fgv.br/> Acesso em: 30 ago.2018.

CERVO, A.; BUENO, C.. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: UnB, 2012.

DA VINHA, L.. Revisiting the Carter Administration's Human Rights Policy: Understanding Traditional Challenges for Contemporary Foreign Policy. Revista de Paz y Conflictos, Granada, n.7, p.99-122, 2014.

CPDOC. Centro de Pesquisa e Documentação/Fundação Getulio Vargas (Rio de Janeiro).

AAS mre be 1976.00.00. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/> Acesso em: 20 ago. 2018.

CPDOC. Centro de Pesquisa e Documentação/Fundação Getulio Vargas (Rio de Janeiro). AAS mre d 1974.03.26. Disponível em: < https://cpdoc.fgv.br/> Acesso em: 05 set.2018.

FARES, S. T.. O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque. *Rev. Bras. Polít*. Int. vol.50, n.2, p.129-145, 2007. Disponível em: < https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/O_Pragmatismo_do_Petroleo.pdf> Acesso em: 16 out.2018.

GASPARI, É.. A ditadura derrotada. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GREEN, J. N.. *Apesar de vocês:* Oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HURRELL, A. J.. *The quest for autonomy:* the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

LESSA, A. C.. A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-EUA (1974-1979). *Revista de Informação Legislativa*, ano 35, n.137, p.69-81, 1998. Brasília.

LOSITO, S.. *The Human Rights Diplomacy:* The Carter Presidency and the Relationship with Brazil (1977-1981). 257 f. Dissertação (PhD Program in Political Systems and Institutional Change. IMT Institute for Advanced Studies, Lucca, 2013.

MIYAMOTO, S.; MENDONÇA, F. A. do P.. A política externa do governo Geisel (1974-1979). *Século XXI*, vol. 2, n.2, jul-dez 2011. ESPM.Porto Alegre.

PINHEIRO, L.. *Foreign Policy Decision-Making under the Geisel Government: the president, the military and the foreign ministry.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

SIKKINK, K.. *Mixed signals*: U.S. Human Rights Policy and Latin America. New York: The Century Foundation, 2004.

SKIDMORE. T. E.. *The politics of military rule in Brasil, 1964-1985*. New York: Oxford University Press, 1988.

SPEKTOR, M.. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Foreign Relations of the United States*. FRUS, 1977-1980, volume I, Foundations of Foreign Policy. Disponível em <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d15> Acesso em: 11 out. 2018.

VECCHIO, A.. Política e Potência no regime militar brasileiro. *Proj. História*, São Paulo, n.29, v.1, p.169-196, dez/2004.

VILLA, M. A.. *Ditadura à brasileira (1964-1985):* a democracia golpeada à esquerda e à direita. São Paulo: Leya, 2014.

WILSON CENTER. *Memorando Do Ministro Estrangeiro Brasileiro Silveira Ao Presidente Geisel Na Posição Nuclear "Radical" De Jimmy Carter*. 31 de janeiro de 1977. Wilson Center.Programa de História Políticas Publicas. Disponível em: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115216> Acesso em: 15 set. 2018.

COOPERAÇÃO TÉCNICA E CIENTÍFICA ENTRE BRASIL E CHINA - O PROGRAMA CBERS COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO

Giovanna Carvalho Bertolaccini Santos[1]

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como temática a Cooperação Técnica e Científica entre Brasil e China, dentro da dinâmica de Cooperação Sul-Sul de desenvolvimento no sul global por meio de compartilhamento horizontal de ajuda. Aprofundaremos na análise do maior e mais relevante projeto de cooperação entre ambos, o Programa Espacial Sino-Brasileiro, constituído pela família de satélites CBERS, sigla para: Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento começou a ser praticada, dotada de seu atual conceito, após a segunda guerra mundial, no cenário de Guerra Fria, e com a instauração do consenso neoliberal que culminou no Consenso de Washington (MILANI E A CARVALHO, 2013; FINGERMANN,2014). A partir de então, a Cooperação tradicional começou a ser praticada por transferência de ajuda do centro para a periferia do sistema, contando como centro tanto os países desenvolvidos do norte quanto as instituições de cooperação vigentes a partir do consenso mencionado. (LANCASTER,2007) Este modelo verticalizado de transferência de recursos para o desenvolvimento ocorreu em exclusivo até que há a consolidação do modelo horizontal de ajuda.

Este modelo horizontal ao qual referenciamos é a chamada Cooperação Sul-Sul (CSS) que, embora tenha seus fundamentos sendo forjados desde a década de 50 com a Conferência de Bandung, apenas se consolidou como tal décadas depois, encontrando seu maior impulso nos anos 90 e 2000. (MILANI,CARVALHO,2013) A premissa deste modelo de ajuda é o de busca conjunta de soluções entre os países do sul global para o desenvolvimento, partindo da motivação de interesses mútuos. (MILANI e CARVALHO, 2012) Neste contexto de mudança dos paradigmas globais e reestruturação do modelo de desenvolvimento países emergentes como Brasil e China despontam como fomentadores da agenda.

Brasil e China assinaram em 1982 o tratado de Cooperação Científica e Tecnológica, que está em vigor até os dias de hoje e este rege os preceitos da

[1] Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos

cooperação entre ambos. (BRASIL,1992) A cooperação entre estes dois países é feita pela COSBAN, Comissão Sino-Brasileira de alto nível de Concertação e Cooperação, que através dos planos decenais planeja e pratica a Cooperação para o Desenvolvimento (BRASIL, 2012)

Atrelado a este cenário previamente estruturado que favorece a Cooperação no âmbito Científico e Tecnológico, em 1988 os países estabeleceram as diretrizes para a elaboração de cooperação em uma área estratégica, e assim surge o Programa Espacial Sino-Brasileiro, dando origem à família de satélites Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS), que será objeto .do nosso estudo no presente trabalho.

A pesquisa tem por justificativa a necessidade de preencher a lacuna deixada pela própria academia no que diz respeito aos estudos de Cooperação Sul-Sul entre os países emergentes; principalmente no âmbito da Cooperação Espacial e parceria estratégica. Uma vez que, embora tenham sido feitas muitas pesquisas sobre a CSS nos últimos anos, por conta do aumento de sua prática pelo Brasil, poucas são aquelas que tratam da cooperação entre países emergentes, a maioria aborda acerca da cooperação de países emergentes para com países subdesenvolvidos. Este número fica ainda menor quando o tema é a cooperação em áreas estratégicas e sensíveis sob a ótica desenvolvimentista Sul-Sul, como é o caso do Programa Espacial Sino-Brasileiro.

O **problema** desta pesquisa é o seguinte: O que contribuiu para a longevidade do Programa de Cooperação Espacial Sino-Brasileiro? A **hipótese** inicial que consideramos é que os resultados deste programa são limitados e a restrição tecnológica do CBERS não justifica sua manutenção por tantas décadas. Para responder o presente problema analisaremos dois **objetivos**: a implementação deste programa e avaliaremos os ganhos científicos, tecnológicos e políticos, diretos e indiretos, para o Brasil. A **metodologia** utilizada foi qualitativa, realizando um levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas semiestruturadas.

1. DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOVLVIMENTO À COOPERAÇÃO SUL-SUL

Desde que os Estados-Nação se relacionam internacionalmente, é praticada a cooperação entre eles, que neste ponto, entende-se como todo e qualquer acordo ou parcerias celebradas entre dois ou mais Estados. Todavia, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) não possui suas raízes em um passado tão longínquo, uma vez que, foi apenas com o fim da segunda Guerra Mundial que esta se torna instrumento de política externa dos países desenvolvidos. (MILANI,CARVALHO, 2013).

O termo "ajuda internacional", que é sinônimo de CID, aparece pela primeira vez como instrumento de política externa com a criação das instituições de Bretton Woods que tiveram por objetivo inicial prover instrumentos para a execução do Plano Marshall[2]. (FINGERMANN, 2014) até o fim da Segunda Guerra Mundial não existia a cooperação como se dá atualmente; não fosse pela Guerra Fria, os EUA nunca teriam iniciado seus programas de ajuda internacional para o desenvolvimento. (LANCASTER, 2007) Neste contexto, a CID passa a ser ferramenta fundamental para os países desenvolvidos, a fim de garantir a propagação do modelo capitalista sob a necessidade de difusão da ideia de modernidade, que vem atrelada ao fim da Segunda Guerra Mundial. Neste sentido a ajuda é dotada de exigências feitas pelo país doador tais quais a institucionalização e prática dos direitos humanos, boa governança, preservação da democracia, e outras que remetiam à propagação do modelo de governo das potências.

Desta maneira, a CID se desenvolvia de maneira verticalizada onde a ajuda vinda dos países doadores partia de suas próprias experiências de desenvolvimento, que não necessariamente prosperaria no Estado receptor tendo em vista duas diferentes condições políticas, econômicas e históricas. Este tipo de cooperação, chamada de tradicional ou norte-sul (CNS) é diversas vezes apontada como prática de manutenção do *Status Quo,* onde os países centrais utilizam da agenda para enraizar a dependência dos países subdesenvolvidos corroborando com a estagnação do sistema sem possibilidades reais de desenvolvimento aos receptores da ajuda.

Muito embora seja um tipo de cooperação para o desenvolvimento que ganhou força nos anos 2000, a Cooperação Sul-Sul, que chamaremos de CSS, tem seus princípios fundamentados na década de 50, reforçada pela Conferência de Bandung em 1955 (PEREIRA, MEDEIROS, 2015)[3]. Tal Conferência configurou a primeira ação coletiva de cooperação entre países em desenvolvimento. (MILANI, CARVALHO, 2013) Partindo desta concepção os países africanos e asiáticos se colocam como desafiadores da dinâmica de bipolaridade, trazendo precocemente a ideia de multipolaridade.

Impulsionados pelo evento anterior, fundou-se em Belgrado[4] o

[2] O Plano Marshall consistia em uma das políticas da doutrina de Truman para o plano de reconstrução da Europa devastada no pós-guerra por conta justamente dos efeitos da mesma. A ideia que foi efetivada se daria por meio do financiamento das instituições de *Bretton Woods*, lê-se Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, ambos encabeçados pelos Estados Unidos. Presumia-se também que ao promover este financiamento que fosse contida a ameaça comunista na Europa. (EICHENGREEN, 2001).

[3] A Conferência de Bandung foi uma das primeiras ocasiões multilaterais dos países do terceiro mundo. "Pela primeira vez, a periferia do sistema mundial passa a se organizar em torno de princípios, valores e ideias comuns que serviriam de base para as suas estratégias de atuação externa em um contexto de Guerra Fria". (PEREIRA, MEDEIROS, 2015).

[4] Belgrado, que atualmente é capital da Sérvia, era neste momento histórico capital da antiga Iugoslávia.

Movimento dos países Não Alinhados, fomentando o debate que sobrepunha a dinâmica econômica norte-sul à política leste-oeste. Embora o surgimento nesta época a partir da qual se fundaram diversas organizações e grupos de países terceiro-mundistas, a CSS alcança seu ápice nos anos 2000 sob o intuito de mudar a estrutura do sistema internacional e reequilibrar a distribuição do poder global por meio da própria CSS. Como aponta Visentini (2010), a globalização contribui muito para este evento, neste cenário podemos averiguar o despontamento de potências regionais como o Brasil, China, Índia, África Do Sul e Turquia, também chamados de "Rising States", praticando nova maneira de cooperar para o desenvolvimento fora da exclusividade dos parâmetros neoliberais das configurações políticas do final do século XX.

Desta integração entre os países do sul global foram criados fóruns e coalizões multilaterais globais, concomitante ao aprofundamento da prática de Cooperação Sul-Sul, que, por sua vez, teve importante papel na reformulação do sistema internacional vigente, requerendo mudanças na distribuição de poder global, a exemplo dos BRICS , IBAS , UNASUL , o G 20 e outras instituições.

A CSS não tem por objetivo por fim na cooperação tradicional, mas promover políticas de ajuda mais simétricas e horizontais. Os países do sul global, provedores de ajuda internacional, alegam que as semelhanças históricas, geográficas e geopolíticas são elementos chave na CSS para que se alcance o desenvolvimento (MILANI e CARVALHO, 2013). Além disto, acredita-se que os países do Sul unindo-se em uma cadeia de cooperação possam garantir uma inserção distinta obtendo maior barganha no Sistema Internacional (SI).

A CSS, simplificadamente, se trata da contribuição para o desenvolvimento das capacidades entre os países doadores e receptores por meio do compartilhamento de suas próprias experiências exitosas. É a busca de ações conjuntas para problemas similares e, por esta definição, é chamada de cooperação horizontal. Todavia, embora seja horizontal isto não garante que seja homogênea já que no momento em que os países passam de receptor da ajuda para também fornecedor faz uso desta ferramenta para ampliar sua autonomia no SI. (NARLIKAR, 2010; VISENTINI, 2010). A CSS não é definida única e exclusivamente pela posição geográfica dos Estados do Sul Global, mas por seu modelo de cooperação que busca alcançar objetivos mútuos e busca promover a absorção e apropriação do projeto pelo país demandante, chamado de *Ownership*[5] (CASTEL-BRANCO 2011; DIJKSTRA, 2005; FINGERMANN, 2014). Também é uma importante ferramenta de política externa para os

[5] *Ownership* faz referência ao grau de gestão do governo que recebe os benefícios sob a ajuda a eles oferecidos. Quando a ajuda possui pouco grau de *Ownership* ela tende a não ser tão eficaz, já que parte da percepção dos países doadores acerca das necessidades dos solicitantes, e não o contrário, onde os receptores possuem a gestão da ajuda e estão munidos da consciência das próprias necessidades. (CASTEL-BRANCO 2011; DIJKSTRA 2005; FINGERMANN, 2014).

países emergentes, ao passo que os benefícios são mútuos e, portanto, muitos países reservam importante espaço de suas agendas de política externa para esta prática, como o caso de Brasil e China.

A política externa chinesa tem suas diretrizes definidas a fim de garantir, dentre outros, dois princípios de suma importância à RPC. O primeiro deles é garantir recursos energéticos para assegurar o crescimento econômico do país, bem como manter estável a política de uma só China; estes dois pontos primordiais à política externa também são os norteadores na prática da CSS. (MENDES, 2010)

> Em termos de ajuda pública ao desenvolvimento a China apresenta-se na condição de maior país subdesenvolvido do mundo, dizendo que por partilhar da mesma condição quer ajudar seus parceiros em desenvolvimento (MENDES, 2009).

Ponto crucial dentre as motivações chinesas na promoção da CSS é a manutenção da "Política de uma só China" . A República Popular da China para não permitir a independência e autonomia de Taiwan, utiliza a CSS como elemento de barganha para não reconhecimento da ilha; O país apenas mantém relações com aqueles que reconhecem a "China Única", contrariamente ao reconhecimento da autonomia de Taiwan. (MENDES, 2010)

Este modelo praticado pela China, é frequentemente chamado de Consenso de Pequim, que, claramente, é uma ideia de oposição ao modelo de ajuda promulgado no Consenso de Washington. Tal fenômeno refuta as práticas ocidentais que colocam a abertura de mercado, liberalização da economia e outras questões como prerrogativas básicas ao desenvolvimento e ao recebimento da ajuda. (THOMPSON, 2005) A China com esta abordagem tem garantido grande projeção internacional, diversificação das parcerias e maior influência tanto no sul global como no norte e, como consequência, alavancando sua economia e comércio bem como outros objetivos chineses criando um paradigma de globalização que seja favorecedor do crescimento chinês como potência. (THOMPSON, 2004)

A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional ou COBRADI, é responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que por sua vez a promove através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do ministério. A ABC é promotora e gerenciadora da cooperação como um todo, ou seja, da ajuda recebida bem como da ajuda fornecida, e para além disso, engloba a cooperação sul-sul e a tradicional. A aproximação do Brasil para com os países do Sul se deu de maneira mais pragmática a partir dos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961 – 1964), com a Política Externa Independente (PEI) e, a partir de então, passou por

momentos de aproximação e afastamento até que no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva houve o seu aprofundamento, chegando ao ápice das ações de CSS brasileiras. (LEITE, 2011) No período em que a CSS no Brasil tem sua maior atividade, no governo de Lula, o Brasil atinge uma projeção internacional inédita na história da Política Externa Brasileira (PEB) isto devido a muitos motivos que, combinados, mantiveram o Brasil no patamar de um dos grandes líderes no hemisfério sul.

No governo que se sucedeu, o de Dilma Rousseff, o corte de gastos do Ministério das relações exteriores afetou diretamente a prática da CSS, causando uma retração em comparação às expectativas criadas. (FINGEMANN, 2015) Neste período a CSS seguiu inercial, até que o Brasil se depara com a crise política instaurada a partir do processo de impedimento da presidente. No governo Temer a pasta internacional sofre uma reviravolta que coloca em xeque as relações no eixo Sul-Sul. A aproximação com parceiros não tradicionais do Oriente Médio, África e Ásia na busca de maior autonomia é constantemente chamada de "ideologização", mencionando a dinâmica de CSS como sendo uma retórica ideológica. O mesmo processo pôde ser observado no pleito eleitoral que consagra Jair Bolsonaro à presidência da república. As questões apresentadas reforçam o ponto de que a CSS no Brasil não possui status de política de estado, não é unanimidade sua relevância para projetar o Brasil internacionalmente fazendo-o um líder do sul global. A CSS como podemos perceber é uma política de governo alçando maiores e menores espaços na PEB a depender do grupo no poder.

Há 44 anos, em 1974, Brasil e China estabeleceram relações diplomáticas. Desde então, as relações com a China se tornaram cada vez mais profundas em diversos aspectos da política internacional, comércio e cooperação. Em 1988, após tratados de cooperação tecnológica na área espacial que serão tratados adiante estabeleceu-se o programa CBERS, Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres – este que é objeto de análise do presente trabalho – sendo o maior programa de cooperação técnica entre estes dois países, mantendo este posto até os dias de hoje.

O diálogo de cooperação entre os dois Estados são mantidos através da Comissão Sino-Brasileira de alto nível de Concertação e Cooperação, a COSBAN. Criada em maio de 2004, a COSBAN atua por meio de subcomissões (totalizando onze) e grupo de trabalhos (totalizando sete) que tratam de diversos temas ligados ao desenvolvimento (MRE). As suas subcomissões e grupos de trabalho são responsáveis por criar na COSBAN o plano decenal de cooperação, que como o próprio nome diz, traz diretrizes que serão seguidas e metas a serem cumpridas no prazo de dez anos nas diversas áreas de cooperação abrangidas entre Brasil e China. O plano atual vigora entre 2012-2022 e engloba ciência, tecnologia, informação e cooperação espacial; minas e energia

transportes e infraestrutura; cooperação econômica e comercial e a cooperação educacional e cultural.

2. O PROGRAMA ESPACIAL SINO-BRASILEIRO NA DINÂMICA DE DESENVOLVIMENTO DA CSS

O programa espacial Sino-Brasileiro, materializado a família de satélites CBERS (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres), é o mais profundo programa de cooperação entre Brasil e China e completou 30 anos em 2018. A longevidade do programa não para por aí uma vez que possui projeções futuras como o lançamento do CBERS-4A previsto para este ano.

Durante a Guerra Fria, travada entre os blocos ideológicos antagônicos representado por Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se deu o desenvolvimento da exploração espacial. No decorrer da segunda metade do século XX, os avanços nesta área foram se sucedendo e caminhando para o estágio tecnológico atual. O lançamento do satélite da URSS, O Sputinik I, em 1957 foi o primeiro grande marco da exploração espacial que, sucedido pelo Sputinik II, levou o primeiro ser vivo ao espaço, a cadela Laika. Do lado estadunidense em 1958 foi enviado o satélite Explorer I, e passo a passo, avanço após avanço a humanidade testemunhou a ida do primeiro homem ao espaço. Yuri Gagarin a bordo da nave espacial Vostok I consagra aos soviéticos este feito em abril de 1961 (MONSERRAT FILHO; SALIN, 2003; O'LEARY; GORMAN, 2007).

Impulsionado pelos acontecimentos, no mesmo ano de 1961 o Brasil começa a se inserir na Era Espacial com a criação do chamado GOCNAE, Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais, o que futuramente se tornaria o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o INPE. O GOCNAE ou CNAE era responsável por iniciar o desenvolvimento da área espacial no Brasil, com a formação de especialistas, fomento da cooperação internacional na área e realizar projetos de pesquisa. (OLIVEIRA, 2009).

Na década seguinte, ocorre a morte de Mao Tsé-Tung, e a China a cargo do governo de Deng Xiaoping inicia sua abertura para o ocidente. As reformas instauradas por este governo tiveram como objetivo a modernização de diversos ramos da infraestrutura como a ciência e a tecnologia. A criação do GOCNAE e a abertura e modernização chinesa, estabelecem cenário permissivo e favorável para que a relação entre ambos na ciência e tecnologia vigorasse. Em 1982, em Beijing, a República Federativa do Brasil e a República Popular da China assinaram o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica. (BRASIL, 1992).

Neste momento, a China fazia parte de um restrito grupo de países que

conhecia e sabia pôr em prática todo o ciclo das operações espaciais, por conta de um passado remoto como parceiro da URSS. Movida pelo objetivo de ganhos mútuos a China procura na cooperação com Brasil a possibilidade de obter contato com as tecnologias e inovações da indústria espacial produzidas nas matrizes ocidentais de países desenvolvidos centrais, além dos recursos humanos já que os cientistas brasileiros tinham sua formação neste padrão. (CHAGAS JUNIOR e CABRAL, 2010). Desta maneira, se deu a inclusão da cooperação espacial no tratado de cooperação de 1982.

Dado cenário Brasil e China realizaram em julho de 1988 a assinatura do tratado (BRASIL, 1998) que previa a elaboração de dois satélites de sensoriamento remoto (CRÓSTA, 2002; FLORENZANO, 2013)[6] , nascia o programa CBERS: China-Brazil Earth Resources Satellite ou Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres. O CBERS é um satélite de observação da terra utilizado para diversas finalidades de monitoramento do espaço geográfico, como por exemplo monitorar o desmatamento, os territórios agrícolas e de pecuária, as queimadas, os próprios recursos geográficos do país, as áreas urbanas e suas ocupações dentre outros.

O acordo previa a elaboração de dois satélites o CBERS-1 e o CBERS-2, ambos idênticos, mas com lançamentos em épocas distintas, de modo que o segundo fosse lançado com o fim da vida útil do primeiro. A elaboração dos satélites se daria pelo INPE, do lado brasileiro, e da CAST, Academia Chinesa de Tecnologia Espacial, pelo lado chinês, e a responsabilidade de elaboração ficaria 70% a cargo da China e 30% a cargo do Brasil.

O lançamento do CBERS-1 ocorreu com sucesso em 1999 em Taiyan na China, a bordo do foguete Longa Marcha 4-B e então consagrava o trabalho de dos países em desenvolvimento para a quebra do cerceamento de tecnologias sensíveis praticado pelos países centrais. O CBERS-2 foi lançado em 2003 na mesma localidade e pelo mesmo modelo de foguete. Dado sucesso do programa, foi assinado em 2002 um novo acordo prevendo a elaboração dos CBERS-3 e 4 (BRASIL, 2008), com alterações técnicas em relação aos primeiros. Não foi apenas a composição do satélite que mudou, a partir deste acordo as responsabilidades de elaboração também passavam a se dividir em 50% para cada país.

Frente a nova divisão de responsabilidades o CBERS-3 demorou mais que o previsto para ser elaborado, portanto, em 2007 foi lançado o CBERS 2-B idêntico ao seu antecessor para que suprisse a demanda de geração de

[6] O sensoriamento remoto é a obtenção de informações e coleta de dados de um objeto, neste caso o satélite de observação da Terra, sem estar em contato com o mesmo. Isso se dá através do uso de um sensor acoplado ao dispositivo em questão, que através de ondas eletromagnéticas (ou também ondas mecânicas e variação na distribuição de forças) transmite as imagens ao receptor que está remotamente acessando estas imagens na Terra. (CRÓSTA, 2002; FLORENZANO, 2011).

imagens assim que ocorresse o fim da vida útil do CBERS-2. Estando elaborado, o CBERS-3 foi lançado na China, todavia, uma falha no lançamento não permitiu que o mesmo se mantivesse em órbita. O CBERS-4 começou a ser elaborado de imediato e antecipado de 2015 para 2014 e em dezembro deste ano fora lançado. Brasil e China assinaram em 2015 um tratado acoplado ao do CBERS-4 determinando a construção do satélite CBERS-4A, planejado para ser lançado em 2018. (BRASIL, 2015) Porém, com cortes de orçamentos sofridos pelo INPE e dificuldades jurídicas advindas da União, o lançamento foi adiado para 2019 .

Desde o início das negociações o CBERS representa um marco muito importante para os países praticantes da CSS como um todo, por ser símbolo de desenvolvimento, quebra de monopólios e parceria estratégica entre países do sul global. No momento de sua criação, os países detentores da tecnologia de sensoriamento remoto eram exclusivamente os países desenvolvidos, e toda a área de inovação espacial e construção satélites era desabitada por países emergentes fazendo do CBERS a objetiva representação acerca da busca pelo desenvolvimento a partir de parcerias Sul-Sul. Mesmo carregando tamanha simbologia, ao fazer uma análise crítica no que diz respeito ao programa CBERS, partindo da premissa de superação do subdesenvolvimento e projeção internacional trazida pela retórica da CSS Esta questão encontrou com muitas falhas no seu objetivo final. Atualmente a indústria espacial brasileira não pode ser considerada desenvolvida, o CBERS não foi capaz de sozinho alavancar e garantir a estabilidade de um polo industrial espacial no Brasil, que se encontra muito atrás de outros países emergentes como Índia e África do Sul neste ramo.

Neste sentido, pelo fato do programa espacial brasileiro não ser tão ambicioso, faz com que a responsabilidade recaia totalmente sob o programa CBERS, mas que por outro lado justifica-se pelo fato de que este programa possui uma frequência esporádica de lançamento de satélites, fazendo com que a indústria especializada se torne sobressalente nos momentos "entre satélites" (CÂMARA, 2001; VELLASCO, 2019). Ou seja, a relação entre o estabelecimento de uma indústria espacial forte e competitiva e o próprio incentivo e interesse governamental na construção de satélites se torna uma questão ambígua que beira à retroalimentação, uma vez que sem indústria dificulta a execução de novos programas e sem um programa espacial ambicioso não há campo fértil para uma indústria espacial nestes moldes (GOMES, 2016).

No que tango ao desenvolvimento tecnológico e científico advindo do CBERS cabe fazermos uma análise em duas frentes, levando em conta as realidades diferentes entre os dois países na área espacial. A China do momento da elaboração do programa, é bem diferente da atual, o momento de abertura econômica, instabilidades sociais e políticas, e os anseios globais, deram lugar

à uma grande potência econômica e comercial, segunda maior economia do globo. Atualmente a China possui uma constelação de satélites de todas as funcionalidades tais quais telecomunicações, meteorologia, e é pioneiro em tecnologias espaciais de ponta, exemplificado pelo lançamento do satélite de comunicação quântica. O país também possui três bases de lançamento de foguetes bem desenvolvidas, tornando-o competitivo no mercado comercial de lançamentos. (BRITO, 2011). Podemos então constatar que dada a potência espacial que a China é atualmente, vide seus feitos e suas pretensões futuras, que o programa CBERS é muito simplista para suas necessidades.

A questão orçamentária é também importante aspecto a ser tratado acerca do atraso do programa espacial brasileiro que compromete tanto o CBERS. Enquanto na China o programa espacial é considerado uma política de Estado, no Brasil o mesmo não ocorre, logo, o programa e o INPE não possuam orçamentos próprios, mas sim sujeitos à repasses do Ministério Da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, sendo diretamente e fortemente afetado com o menor indício de cortes de gastos no governo. O CBERS não foi capaz de proporcionar emancipação do Brasil na utilização de dados de satélites, já que continua dependente das informações de satélites de outras funcionalidades e finalidades e até mesmo de observação da terra o CBERS não é o único utilizado, uma vez que os técnicos da Divisão de Processamento de Dados do INPE também fazem uso do estadunidense LANDSAT e do europeu Sentinel.

No ano de 2002 foi assinado entre Brasil e China um memorado sobre as aplicações do CBERS, visto que até o momento o Brasil não possuía a "uma política e um sistema adequado de distribuição de suas imagens" (BRITO, 2001, p.83), tal documento previa que a partir de então cada país seria responsável por desenvolver e instaurar todas as normas referentes a distribuição de imagens do CEBRS. Neste momento o Brasil optou por distribuir as imagens sem custo para os brasileiros, uma vez que, segundo Gilberto Câmara[7], a venda dos dados não seriam capazes de cobrir os gastos feitos a elaboração do mesmo, tornando assim a cobrança de imagens um elemento discriminatório, onde "Quem pode paga; quem não pode fica sem os dados". Após pouco mais de um ano, a China adota a mesma política gratuita de distribuição de imagens.

Vide sucesso que a distribuição gratuita nacional obteve, pelo aumento do uso de imagens do CBERS por usuários no Brasil e aumento de pesquisas científicas na área, Brasil e China iniciaram a internacionalização desta gratuidade de acesso aos dados do satélite. A recepção dos dados do satélite em questão presume que haja uma antena receptora que cubra certo território, o qual estará apto a receber as imagens fornecidas. O Brasil possui uma antena situada em Cuiabá – MT, que por sua vez tem capacidade de cobrir grande parte do território da América do Sul, já a China possui três antenas, estando

[7] Em entrevista à Lana Brito (BRITO, 2011 p.159).

estas alocadas em Pequim, Nanning e Urungi.

As imagens do CBERS são numerosamente acessadas por grande parte da América do Sul fazendo do Brasil um dos maiores distribuidores de imagens de satélite do mundo, ao passo que as antenas chinesas fornecem imagens para usuários de grande parte da Ásia[8] . Esta visão das imagens do programa Sino-Brasileiro como bem público alavancou a inserção do programa na dinâmica de CSS quando, para além dos parceiros vizinhos do sul, foi anunciado o programa "CBERS for África" ou no Brasil "CBERS para África", no qual seriam implantadas antenas receptoras em localidades na África para que estes países pudessem obter imagens gratuitas de monitoramento de seu território. A chegada das imagens do programa CBERS para África, em 2007, se deu com a instalação de antenas receptoras Ilhas Canárias, no Egito e na África do Sul, estas que possibilitam o acesso a dados que correspondem à cobertura majoritária do continente, além de parte do Oriente Médio e localidades na Europa como na Península Ibérica.

A distribuição gratuita se desdobra como ferramenta prática das chamadas "Política Externa Solidária"[9] e "Mundo Harmonioso"[10] , por parte do Brasil e da China, respectivamente, convergindo com um momento onde a CSS reservava grande espaço da política externa dos dois países como maneira de inserção internacional. Sendo o primeiro satélite do mundo a realizar a livre e gratuita distribuição de seus dados, o CBERS rendeu ao Brasil e à China credibilidade às suas premissas de se tornarem líderes no movimento de superação do subdesenvolvimento conjunto dos países do sul global. A cooperação na área estratégica para com estes parceiros no sul reiteram o compromisso de

[8] Não conseguimos obter informações por parte da agência chinesa CAST, nem de outros órgãos chineses vinculados à esta área com os nomes dos países que recebem as imagens do CBERS na Ásia.

[9] A Política Externa Solidária, ou também chamada de Diplomacia Solidária significou importante aspecto retórico da Política Externa Ativa e Altiva do governo Lula, regida pelo chanceler Celso Amorim. A premissa prática que leva este nome deriva da postura que o país, em alguns casos, não iria agir de maneira a corroborar com seus interesses, mas sim por princípios solidários e de consciência moral (SOUZA NETO, 2011), esta medida por exemplo foi a aplicada pelo Brasil ao estabelecer as missões de paz no Haiti. Esta diretriz de política externa se insere na dinâmica da "autonomia pela diversificação", em vigor pelo mesmo governo. Como nomeado por Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), esta doutrina buscou destaque ao Brasil no cenário internacional por meio da diversificação das parcerias e, portanto, houve fortalecimento de vínculos com Estados da periferia do sistema, enfatizando a Cooperação Sul-Sul como maneira de equilibrar as desigualdades entre norte e sul.

[10] O conceito de "Mundo Harmonioso" parte do mesmo princípio da "Ascenção Pacífica", e tem por objetivo enfatizar a ideia de que o crescimento célere chinês não representa uma ameaça aos outros países do mundo no sentido de que prezam pela boa harmonia entre os Estados e não possuem premissas imperialistas ou dominadoras. O termo foi utilizado pela primeira vez em 2004 (mesmo ano em que há o início da distribuição gratuita de imagens), em declaração conjunta de China e Rússia e desde então tem sido utilizada cada vez mais, principalmente no que diz respeito à postura chinesa na política externa desenvolvimentistas sul-sul. (GONÇALVES, 2010).

ambos para com seus respectivos parceiros na busca horizontal pelo desenvolvimento, o que garantiu maior prestígio internacional aos dois países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos fatos argumentados é perceptível que há falhas na aplicação do programa CBERS como promotor do desenvolvimento na perspectiva de CSS, uma vez que o mesmo não possui capacidade de garantir a emancipação na área espacial do Brasil, nem tampouco é crucial para o desenvolvimento chinês que está muito além do plano tecnológico que se encontra este programa. Todavia, como apresentado nas primeiras seções, a CSS não tem por objetivo único o de promover o desenvolvimento no sentido estrito, mas sim de garantir novo modelo de inserção internacional que permita que estes países emergentes e subdesenvolvidos atuem em rede de modo a garantir projeção internacional e viabilizar um diferente modelo de superação do subdesenvolvimento econômico e social. Sendo assim, os rendimentos políticos na promoção dos países do sul global garantem os êxitos do programa e, concomitantemente, justifica a manutenção do programa e aumento do orçamento para que o mesmo possa se desenvolver, ao passo que busque novas e maiores pretensões.

O alcance que a distribuição gratuita de imagens proporcionou, que levou, por exemplo, países desenvolvidos a implantar a mesma política de distribuição de imagens ilustra a importância desta medida como promotora do desenvolvimento. Da mesma maneira, esta política de distribuição de imagens fez com que outros países subdesenvolvidos e emergentes pudessem ter acesso aos dados para monitoramento do seu espaço geográfico gratuitamente, enquanto antes deveriam comprá-los causando numerosos dispêndios, o que fortalece a parceria entre estes respectivos lados, reforçando o Brasil e China como sendo conivente com o discurso e prática da superação conjunta do subdesenvolvimento.

O simbolismo do programa CBERS para a prática da CSS também se demonstra como importante aspecto da relevância deste para a promoção de Brasil e China como catalizadores da mudança do paradigma desenvolvimentista para além do modelo tradicional, tornando-os importantes líderes das demandas do sul global. A quebra do monopólio dos países desenvolvidos na época da elaboração do tratado e primeiro CBERS ilustra a afirmação anteriormente feita. Brasil e China demonstraram por meio da parceria estratégica que este modelo de cooperação pôde levar os países tidos como subdesenvolvidos à alçadas antes realizadas apenas pelos maiores detentores de tecnologias e recursos. Como denotado, o programa espacial brasileiro é enormemente restrito, se limitando a pesquisas científicas e a apenas um programa de satélites

em vigor, justamente o CBERS (Ainda que o o programa Amazonia esteja em fase final de elaboração[11] (INPE, 2021)), além disso, embora os fóruns internacionais como o COPUOS[12] não exijam programa espacial ativo para direito de fala, propostas e votos, o possuir significa maior legitimidade nas atuações internacionais por tornar o país propositor e ao mesmo tempo submetido às regras e tratados internacionais, o colocando como "player" no cenário.

Os investimentos no Programa Espacial Sino-Brasileiro trouxeram muitas conveniências e oportunidades ao Brasil, tanto no contexto de CSS, como do estreitamento dos laços de confiança para com a China. Sendo assim, frente aos desafios orçamentários e burocráticos que este tem passado pelo lado brasileiro, faz-se necessário trazer à tona a questão da importância da "imagem" de Brasil líder do sul global como importante via de alcance às premissas globais da política externa brasileira. A experiência exitosa do CBERS abre caminhos para a cooperação de diversas formas possíveis neste cenário de tecnologias sensíveis, como por exemplo instalação de outra antena receptora nos estados no norte do país para estabelecer modelo de monitoramento da Floresta Amazônica para com os países vizinhos, ou até mesmo realização de novos projetos de satélites para com novos parceiros do sul global de modo a suprir outras demandas de dados espaciais. Deste modo, este trabalho demonstra que embora o programa não receba investimentos necessários à um programa de cunho estratégico próprio de questões espaciais por parte do Brasil, e seja muito simplista para as prerrogativas chinesas do cenário, o mesmo trouxe avanços políticos à ambos os países que justificam sua manutenção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores.*Plano Decenal de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China.* Brasília 2012.

_____. Presidência da República. *Decreto No 638, De 24 De Agosto De 1992.* Promulga o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, entre a Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China. Brasília 1992.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 2.695, de 29 de julho de 1998.* Promulga o Acordo sobre Segurança Técnica Relacionada ao Desenvolvimento Conjunto dos Satélites e Recursos Terrestres, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Repú-

[11] A missão Amazonia-1 é um satélite de sensoriamento remoto, ainda em fase de elaboração que fornecerá imagens para permitir monitoramento do desmatamento na Amazônia e monitorar as áreas agrícolas do país.

[12] Comitê da ONU Para Uso Pacífico do Espaço Exterior.

blica Popular da China. Brasília 1998.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 6.560, de 8 de setembro de 2008*. Promulga o Protocolo Complementar ao Acordo Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China sobre Cooperação em Aplicações Pacíficas de Ciência e Tecnologia do Espaço Exterior para a Continuidade do Desenvolvimento Conjunto de Satélites de Recursos Terrestres, celebrado em Brasília, em 27 de novembro de 2002. Brasília 2008.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 8.908, de 22 de novembro de 2016*. Protocolo Complementar para o Desenvolvimento Conjunto do CBERS - 4A entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China ao Acordo Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China sobre Cooperação em Aplicações Pacíficas de Ciência e Tecnologia do Espaço Exterior, firmado em Brasília, em 19 de maio de 2015.

BRITO, L. B.. Da exclusão à participação internacional na área espacial: O programa Sino-Brasileiro como instrumento de poder e de desenvolvimento (1999-2009). Universidade do Estado do Rio de Janeiro 2011.

CÂMARA, G.. Programa Espacial: C&T e Desenvolvimento Industrial Conferência Regional de Ciência, Tecnologia e Inovação. São Paulo. 2001.

CASTEL-BRANCO, C. N.. Dependência e Ajuda Externa, Acumulação e Ownnership. Cadernos IESE n. 7. 2011.

CHAGAS JUNIOR, M. F.; CABRAL, A. S.. Criação de Capacitações em Integração de Sistemas. O Caso do Programa CBERS. *RAI.* Revista de Administração e Inovação São Paulo, v. 7, n. 2, p. 34-59, abr./ jun. 2010.

CRÓSTA, A. P.. *Processamento digital de imagens de sensoriamento remoto.* Instituto de Geociências Departamento de Metalogênese e Geoquímica UNICAMP. Campinas, SP. 2002.

OLIVEIRA, F. de. *Brasil – China – 20 Anos de Cooperação Espacial*: CBERS – O Satélite da Parceria Estratégica. São Paulo, São Carlos: Cubo, 2009.

DIJKSTRA, G.. *The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness:* Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua. Development Policy Review, v. 23, n.4, p. 443-464, 2005.

EICHENGREEN, B.. *The market and the Marshall Plan.* In: SCHAIN, M.

(org). The Marshall Plan: fifty years later. New York: Palgrave, 2001.

FINGERMANN, N. N.. *A Cooperação Trilateral Brasileira em Moçambique, um estudo de caso comparado*: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA. Fundação Getúlio Vargas, 2014.

FINGERMANN, N. N.. A Cooperação Sul-Sul no Governo Dilma. *Núcleo de Estudos e Análises Internacionais*, Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais. UNESP 2015.

FLORENZANO, T. G.. *Iniciação em Sensoriamento Remoto*. Oficina de Textos. São Paulo. 2011.

GOMES, V. C.. Políticas públicas e acumulação de capacidades tecnológicas no setor de defesa: um estudo do segmento de veículos blindados. 2016. 292 f., il. Tese (Doutorado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GONÇALVES, W. da S.. A presença da China na África. In: ALSINA, J. P..; ETCHEGOYEN, S. W; JOBIM, N. A (Org.). *Segurança internacional*: perspectivas brasileiras. FGV, 2010. v. 1, p. 523-538. Rio de Janeiro. 2010.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Missão Amazonia. Disponível em: http://www.inpe.br/amazonia1/ Acesso em: 07 fev. 2021. 12:06.

LANCASTER, C.. *Foreign aid*: Diplomacy, Development, Domestic Politics. University Chicago Press. Chicago. 2007

LEITE, P. S.. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa*: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília. 2011.

MENDES, C. A.. *Dinâmicas Regionais da Política Energética Chinesa:* Ásia Central, África e América Latina. Revista de Estudos Chineses 2009.

MENDES, C. A.. *A China e a Cooperação Sul-Sul. Relações Internacionais,* jun. p.39-46.Universidade de Coimbra. 2010.

MILANI, C. R. S.. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. *Revista española de desarrollo y cooperación*, vol. 22, p. 161-182, 2008.

_____. *Aprendendo com a História:* críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul; Em Caderrno CRH, Salvados, V 25, 65, p.211 – 231, 2012.

MILANI C. R. S; CARVALHO, T. C.. O. *Cooperação Sul-Sul e Política Externa:* Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*,v. 1 n. 1 jan-jun 2013 p. 11-35. PUCMinas.

MONSERRAT FILHO, J.; SALIN, A. P.. *O Direito Espacial e as hegemonias mundiais.* Estudos Avançados. vol.17 no.47 São Paulo Jan./Apr. 2003

NARLIKAR, A.. *New powers*: how to become one and how to manage them. New York: Columbia, 2010.

O'LEARY, A.; GORMAN, B.. *An ideological vacuum: The Cold War in outer space*. Im: SCHOFIELD, John; COCROFT, Wayne. A Fearsome Heritage Diverse Legacies of the Cold War. Routledge. New York. 2007.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes. *A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula*: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, M (org.). "Nunca antes na história desse país...? Um balanço das políticas do governo Lula. Fundação Heinrich Böll. Rio de Janeiro. 2011.

PEREIRA, A. D.; MEDEIROS K.. *O Prelúdio da Cooperação Sul-Sul:* da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978) I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Porto Alegre | set 2015.

THOMPSON, D. Economic Growth and Soft Power: China's Africa Strategy. The Jamestown Fundation, 2004.

_____. China's Soft Power in Africa: From the "Beijing Consensus". *To Health Diplomacy*. The Jamestown Fundation, 2005.

VELLASCO, F. M. M. e. O desenvolvimento da indústria espacial brasileira: uma abordagem institucional. (Mestrado professional em Governança e desenvolvimento) Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. 2019.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G.. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional* , vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335, 2007. Rio de Janeiro. 2007.

VISENTINI, P. F.. Cooperação Sul-Sul, Diplomacia de Prestígio ou Imperialismo "Soft"? As Relações Brasil-África do Governo Lula. *SÉCULO XXI*, Porto Alegre, v. 1, n.1, jan-dez 2010.

AS TRADIÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS E O TERRORISMO: ENCONTROS E DESENCONTROS NAS ADMINISTRAÇÕES BUSH E OBAMA (2001-2017)

Ana Clara Ferreira do Nascimento[1]
Mariana Hanna de Assis Oshiro[2]

INTRODUÇÃO

O fenômeno do terrorismo não é novo. De maneira geral tem sido utilizado como uma tática empregada com o objetivo de desestabilizar o inimigo, diminuindo sua resistência. A novidade desse processo no século XXI, seria o elemento transnacional de atuação. (SAINT-PIERRE, 2015) Antes do 11 setembro de 2001 (11 de setembro), o terrorismo ocupava um papel pequeno dentro da agenda política dos Estados Unidos e de grande parte dos Estados. Porém, a partir de 11 de setembro, o terrorismo passou a ter centralidade em debates em todo o mundo.

Chalmers Johnson (2004) acredita que esses ataques foram uma reação a atuação norte-americana no Oriente Médio. De acordo com o autor, as diversas operações realizadas durante e após a Guerra Fria poderiam gerar movimentos de retaliação por parte das populações afetadas, chamados de *blowback*. Nesse caso, o 11 de setembro seria o *blowback* de operações no mundo islâmico durante a administração de Jimmy Carter (1977 - 1981), a fim de recrutar guerrilheiros para combater a expansão da União Soviética.

Um ataque ao território, até então, inviolável dos Estados Unidos levantou diversos questionamentos se seria o fim da hegemonia e representou um ponto significativo de inflexão na política externa do país, com a identificação de um novo inimigo a ser combatido, o que não ocorria desde o final da Guerra Fria e da queda do comunismo. Dessa forma, a identificação de um inimigo engendrou repercussões na política internacional em geral. Primeiramente, pelo sentimento de insegurança que se difundiu ao perceber-se que nem a superpotência era invulnerável. E depois, pela mudança no tratamento de questões de segurança, pela mobilização de forças aliadas e pelas invasões no Oriente Médio inauguradas com a declaração de Guerra ao Terror de George W. Bush.

Tendo em vista esses acontecimentos, o presente artigo tem o seguinte

1 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos.
2 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos.

problema: como os discursos presidenciais nas administrações de George W. Bush e Barack Obama construíram a ameaça do terrorismo? A **hipótese** utilizará as tradições de política externa de Mead (2002). Essas tradições surgiram de padrões de comportamento que vêm se repetindo pela história da ação exterior dos Estados Unidos. Isso acontece devido a uma constância de valores tradicionais da nação, que surgiram durante a sua formação. Esses valores têm grande influência da característica religiosa do povo e resumem-se na ideia de liberdade dos indivíduos e no âmbito econômico, na democracia, nos direitos humanos e no caráter específico da sociedade norte-americana. (MEAD, 1996). Para realizar está análise definimos dois **objetivos**. Analisar as tradições da política externa dos Estados Unidos e examinar os discursos presidenciais de George W. Bush e Barack Obama sobre o terrorismo. A **metodologia** utilizada foi qualitativa, realizando um levantamento bibliográfico, análise documental e análise de discurso.

1. CONCEITOS E TRADIÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Após o fim da Guerra Fria o eufemismo "única superpotência mundial" passou a se encaixar nas narrativas sobre o papel dos Estados Unidos, momento em que grande parte do planeta estava sob sua zona de influência. O domínio exercido por esse Estado é algo sem precedentes na configuração do sistema internacional que conhecemos hoje e as suas decisões políticas, principalmente as externas, acabam influenciando o sistema e os seus componentes. (TEIXEIRA, 2010).

No desenvolvimento da política externa dos Estados Unidos percebe-se um fio condutor que permite identificar uma continuidade nessas ações e prioridades na sua elaboração. (PECEQUILO, 2011, p. 30) De acordo com Mead (1996), esse fio condutor seria o conjunto de interesses inspirados em valores tradicionais da sociedade norte-americana e são em grande parte pautados pela moral, que advém da forte característica religiosa do povo.

Há nos Estados Unidos uma concepção de excepcionalismo da nação, que assume que os valores nacionais norte-americanos seriam universais, ou seja, válidos e aplicáveis em todo o mundo. Em razão disso, acredita-se que os EUA teriam sido designados por Deus para levar esses valores a todos os cantos do globo. (WILSON, 1981 *apud* ANDERSON, 2015)

Essas crenças criaram duas posições contraditórias que orientariam a política externa norte-americana: o isolacionismo e o intervencionismo (KISSINGER, 1994, p.18). A perspectiva isolacionista entende que o excepcionalismo norte-americano deveria servir de modelo para as outras nações. Dessa maneira, os Estados Unidos promoveriam seus valores da

melhor forma mantendo-se isolados de conflitos externos e aperfeiçoando a democracia internamente, para que esses valores fossem transmitidos por meio do exemplo. Por outro lado, os intervencionistas percebem que o excepcionalismo norte-americano produziria a obrigação de transmitir seus valores através da ação, o que significaria engajar-se em uma "cruzada" para levar esses valores ao mundo (KISSINGER, 1994, p. 18).

Percebe-se que o excepcionalismo da nação explicaria a essência do comportamento isolacionista e intervencionista da política externa dos Estados Unidos. Porém, existem lacunas que esses paradigmas não respondem. Nos Estados Unidos as decisões de política externa costumam ser centralizadas no poder executivo, logo é possível inferir que as características individuais dos presidentes também possam refletir na atuação do Estado no âmbito externo. Sendo assim, outra via de análise da política externa norte-americana seria através de quatro escolas de pensamentos identificadas por Walter Russell Mead, mais conhecidas como tradições.

Mead (2002) apresenta uma perspectiva de análise do desenvolvimento das diretrizes da política externa norte-americana em que seria possível identificar algumas escolas de pensamento dentro da história que explicam diversas agendas adotadas para ação internacional. Essas "tradições" seriam diretamente ligadas aos tomadores de decisão, no caso o presidente, seu corpo de assessores e subordinados e aos acontecimentos de seus mandatos. Para se configurar uma tradição, deve se tratar de "interpretações do passado e do presente que não apenas competem uma com as outras, mas também muitas vezes se sobrepõem". (O'CONNOR, 2002).

Mead (2002) descarta o debate isolacionismo versus intervencionismo, pois esse dualismo simplificaria a análise, tornando-a superficial. A melhor explicação do comportamento da política externa norte-americana seria através das quatro tradições: Hamiltoniana, Jeffersoniana, Jacksoniana e Wilsoniana. A tradição hamiltoniana, inspirada pelo primeiro Secretário do Tesouro Americano, um dos Federalistas e dos *Founding Fathers*, Alexander Hamilton, enfatiza um executivo forte e uma engajada defesa do interesse nacional. Ele acreditava que a função primária do governo era promover a vitalidade dos empreendimentos norte-americanos na esfera doméstica e na internacional, incentivando o multilateralismo apenas quando for do interesse do Estado. (MEAD, 2002).

A tradição jeffersoniana inspirada em Thomas Jefferson (1801 - 1809), terceiro presidente na história e um dos autores da declaração de independência, encara a política externa como um instrumento para a política doméstica, ressaltando a sua importância, porém conscientes de que o envolvimento da nação nos assuntos internacionais é inevitável. Restaria então buscar uma

ação externa com baixos riscos para a população, preferindo a diplomacia e evitando a guerra até o último recurso. (MEAD, 2002) Isso seria essencial para a manutenção da democracia dentro do território, que seria o melhor tipo de governo para uma sociedade doméstica saudável.

A tradição jacksoniana, inspirada em Andrew Jackson (1829 - 1837), é um tanto cética quando se trata da universalização de seus ideais: acreditam que eles devem ser preservados com prioridade da esfera doméstica. Ou seja, veem o governo como o assegurador da segurança física e do bem-estar econômico dentro das fronteiras. Essa tradição assemelha-se à Jeffersoniana no que diz respeito a garantir a liberdade, fazer cumprir a constituição e no desejo de preservar a herança cultural, social e política do país. (MEAD, 1999).

Mead considera que uma boa maneira de diferenciar os jeffersonianos dos jacksonianos é notar que enquanto os primeiros estão mais ligados a Primeira Emenda da Constituição, relacionada à proteção dos direitos fundamentais de consciência, direito à livre expressão e de religião, os últimos costumam aderir a Segunda Emenda que garante o direito à posse de armas. (MEAD, 2002, p. 224) Eles são, portanto, engajados em ir à guerra quando ameaçados, ao invés de buscar uma prática diplomática ou isolacionista. Seguem a lógica do "Don't bother with people abroad, unless they bother you. But if they attack you, then do everything you can". (MEAD, 2003). Líderes jacksonianos expressam os valores de grande parte da população americana, o que faz desta, a tradição mais populista e que explica o apoio da opinião pública a intervenções militares constantes. (MEAD, 1999). Não se pode negar também que essa tradição é essencial para a construção e manutenção do status de poder do país.

A quarta tradição é a wilsoniana, inspirada no presidente Woodrow Wilson (1913 - 1921), cuja chegada no Salão Oval causa uma "reviravolta convulsiva na trajetória da política externa norte-americana". (ANDERSON, 2015, p. 17) Ele traz um tom messiânico em seus discursos, reafirmando a ideia de destino divino do país, que teve início muito tempo antes de seu mandato. Wilsonianos acreditam que a criação de uma ordem liberal global serviria os interesses nacionais. O principal seria a difusão da democracia, que seria muito mais confiável do que monarquias e tiranias. A promoção desse modelo de governo traria uma maior confiança entre Estados e seria possível prevenir guerras, promover os direitos humanos e o estado de direito. (MEAD, 2002) Diferentemente dos Hamiltonianos, cujo objetivo para a democracia era a expansão de mercado, os Wilsonianos tinham uma crença um tanto moral que advinha da sua incumbência de levar esses valores ao mundo. (OTTENS, 2015).

De acordo com a análise de Teixeira (2010), essa tradição está muito ligada com a teoria 'idealista' das Relações Internacionais, prezando pela ordem e lei internacional. (KISSINGER, 1994). Wilson parecia acreditar que era

possível "converter o mundo hobbesiano das relações internacionais em uma comunidade política lockeana". (MEAD, 2002, p. 245) Assim teria sido proposta a criação da Liga das Nações, partindo da ideia de que "a preservação da paz não mais adviria do tradicional cálculo de poder, mas de (...) um grupo universal de nações majoritariamente democráticas(...)". (KISSINGER, 1994)

Essas tradições traçam alguns padrões de ação que se destacaram na história e permitem uma análise mais da administração de cada presidente, focando nas iniciativas do Executivo. Isso nos possibilita levar em conta as características individuais de quem ocupa o Salão Oval e quais são as prioridades elencadas por eles, saindo um pouco da perspectiva tradicional de analisar o governo como um todo. Inclusive, observando por essa perspectiva, é mais fácil identificar as divergências e convergências entre os discursos apresentados e a prática.

2. GEORGE W. BUSH E A GUERRA AO TERROR

A ascensão à presidência de Bush foi marcada por uma retórica de um conservadorismo brando e com a promessa da retomada da posição hegemônica do país no cenário internacional que teria sido perdida durante o governo do democrata Bill Clinton (1993 - 2001). A formação do seu gabinete deixou claro diversos aspectos do que seria a administração: primeiramente, a ligação do presidente com o setor energético e industrial militar, tendo como vice-presidente um empresário diretamente ligado a ambos, Dick Cheney. (DUQUE, 2008).

Além disso, segundo Daalder e Lindsay (2003), Cheney e seu escolhido para secretário de defesa Donald Rumsfeld, juntamente com a assessora de Segurança Nacional Condoleezza Rice, partilhavam com o próprio Bush uma visão realista clássica da política internacional. Essa circunstância condicionava uma lógica hegemonista da política externa. Com a crença na excepcionalidade do país e por serem a única potência do sistema desde o fim da Guerra Fria, os EUA estariam fazendo o bem ao tratar o mundo inteiro como sua esfera de segurança, levando a ordem, a democracia e o livre mercado a todos os povos. (DUQUE, 2008, p. 87).

Logo após a eleição, a popularidade do novo presidente chegou a preocupar os republicanos. Além disso, as condições domésticas dos EUA estavam longe de ser consideradas ideais: a população se viu em um cenário de instabilidade econômica com a recessão, diversos escândalos de corrupção em Wall Street, uma queda brusca nos valores de fundos de pensão, crise nas assistências médicas e uma baixa no saldo comercial do país. (HARVEY, 2014) Em suma, o cenário pré 11 de setembro não era nada favorável ao governo no poder.

Após o choque das aeronaves da American Airlines e United Airlines com as torres do World Trade Center e com o Pentágono, na manhã de 11 de setembro de 2001, não era difícil prever uma mudança significativa nas ações dos Estados Unidos em âmbito interno e externo. Além de acabar com o "mito da inviolabilidade do território continental norte-americano" (PECEQUILO, 2011, p. 374), os alvos dos ataques também foram bastante simbólicos: locais que eram considerados marcos do poder econômico e militar do país, que simbolizavam a cultura ocidental e atingi-los significaria atingir estratégica, econômica e, acima de tudo, moralmente toda a sociedade. (PECEQUILO, 2011) Esse ataque acabou comprovando a ideia predominante do gabinete de Bush: o sistema internacional seguia uma lógica realista, onde predominava a natureza humana egoísta e perigosa, que só poderia ser combatida através de "determinação severa e um punho fechado". (DAALDER; LINDSAY, 2003, p.80, tradução nossa).

Foi a partir desse momento que começou a construção de um novo inimigo. Esse processo é o que a Escola de Copenhague define como "securitização", um processo de deslocamento de um ator de uma posição de não-politizado para um status de politizado. Esse movimento ocorreria por meio de um processo comunicativo entre o agente securitizador (aquele que aponta a ameaça) e aqueles, cuja sobrevivência estaria em risco pela ameaça. (BUZAN,WEAVER,WILDE, 1998).

A securitização também demanda que o securitizador tome medidas para a sobrevivência da unidade, e para isso cria um estado emergencial que permite romper com a legislação em nome da contenção da ameaça. (BUZAN, WEAVE,WILDE, 1998) O discurso de Bush na noite de 11 de setembro de 2001 deixou claro pontos essenciais nos rumos da política do Estado: a declaração de guerra ao terrorismo, a identificação do inimigo e a securitização da questão. (BUSH, 2001) .

Bush passa a adotar sistematicamente uma estratégica de securitização, chamando a atenção para a barbaridade do ato e o fato de atentar contra o modo de vida da nação, transparecendo um senso de indignação, medo e dando a entender que "quem não está conosco, está contra nós". Essa sua estratégia apelava para o uso da retórica para conquistar o consentimento da população, que também serviria para garantir uma fonte fundamental de legitimação para o seu próprio governo, nos moldes previstos por Buzan, Weaver e Wilde (1998).

O segundo e mais importante passo foi a aceitação desse discurso por parte da população. (BUZAN, WEAVER, WILDE, 1998) Os meios de comunicação foram fundamentais nesse processo, reproduzindo demasiadamente as imagens trágicas relacionadas aos atentados, criando um sentimento de

insegurança na população que garantiu o apoio a securitização do tema que estava por vir. Após os ataques, temas ligados ao Oriente Médio passaram a ocupar mais espaço nos meios de comunicação, no entanto, o enfoque majoritariamente reforçava a dimensão da violência e do extremismo presentes na região. (ORTUNES, 2014).

A imagem desses terroristas simbolizava o oposto do que os Estados Unidos pregavam: governos autoritários e ausência de liberdade. Surge no país um forte sentimento de nacionalismo, identificação e desejo para que haja algum tipo de punição aos culpados. Esse sentimento se expande além das fronteiras, o que facilitou mais tarde a construção de uma coalizão interestatal contra o terrorismo. (PECEQUILO, 2008).

Bush aproveitou do comportamento da sociedade dos EUA em casos como esses, amparados no consenso político doméstico e o reforço da liderança do Executivo em situações de emergência. Isso aconteceu com o ataque a Pearl Harbor em 1941 e se repetiu após o 11 setembro (JORDAN et al, 1999 *apud* DUQUE, 2008), o que é claramente observado com o abrupto aumento da popularidade de George W. Bush e a carta branca do Congresso para o Executivo na decisão do uso na força. No documento Authorization for Use of Military Force Against Terrorists (AUMF) constava que o presidente autorizava usar toda a força necessária e apropriada contra as nações, organizações ou pessoas que tivessem relação com o ataque. (USA, 2001b).

Em seguida também foi aprovado o Ato Patriota (2001), uma nova legislação que tinha como objetivo sistematizar todas as medidas imediatas tomadas pelo governo, buscando intensificar a segurança interna e externa. Entre elas estavam a utilização de força militar, criação de um fundo específico para combater o terrorismo, autoridade para o governo interceptar e monitorar todo tipo de comunicação, quebra de sigilo bancário, defesa das fronteiras, questão imigratória, maior autoridade para funcionários ligados a questões de segurança e agências federais, detenção de suspeitos e criação de jurisdições especiais para lidar com terroristas. (USA, 2001a).

Percebe-se que o Ato Patriota é a expressão do que Weaver (1995 *apud* DUQUE, 2008, p. 100) chama de "política do pânico": uma quebra das regras normais da política em nome da segurança, que em outro cenário não seria aceita. Por exemplo, os direitos individuais dentro dos EUA após a promulgação desta lei passam a ser relativos e de imediato, a sociedade civil aceita essa condição em nome da segurança nacional. (SUAREZ, 2013, p.157). São realizadas diversas intervenções violentas no Afeganistão como forma de retaliação imediata, os presos são levados a julgamento por tribunais militares, ignorando os princípios do Direito Internacional Humanitário presente na Convenção de Genebra de 1949. (DUQUE, 2008)

Dentro do governo, o secretário de defesa Rumsfeld também assumiu uma postura incisiva em relação ao combate ao terrorismo, acreditando que esse tema possuía características especiais que demandariam uma política agressiva de segurança e uma intervenção direta. (SUAREZ, 2013) Essa percepção fez com que os gastos com defesa aumentassem exponencialmente, o que seria facilitado pelo fundo aprovado no Ato Patriota.

O primeiro ato de retaliação direta autorizado por Bush ainda em 2001 foi a intervenção no Afeganistão. O país era suspeito de abrigar os líderes da Al Qaeda, incluindo Osama Bin Laden, além de possuir um governo aliado ao grupo terrorista. A operação consistia em entrar no território afegão primeiramente com as forças especiais da Central Intelligence Agency (CIA) e depois com as forças armadas. Todo o processo foi comandado por Rumsfeld e o objetivo final era derrubar o regime Talibã. Pouco mais de um mês após a primeira invasão, o exército americano já tomava a capital do país. A efetividade e o custo baixo da ação depuseram a favor do presidente Bush, cuja popularidade cresceu e ainda conquistou legitimidade da população para outras iniciativas militares. (DUQUE, 2008).

Em 2002 foi lançada a primeira National Security Strategy (NSS) do governo Bush, onde definiu-se as premissas que guiaram as ações dos Estados Unidos em relação ao uso da força no sistema internacional, que ficariam conhecida como a Doutrina Bush. O documento identifica quem são os inimigos em questão (os terroristas), qual seria o objetivo deles (aumentar seu poderio destrutivo para atacar os países mais desenvolvidos) e define quem são aliados e inimigos. Os aliados seriam aqueles que seguiam o modelo norte-americano da democracia liberal e do capitalismo (AYERBE, 2005) e que não se encontravam no chamado "Eixo do Mal" de Bush. Esse conceito englobaria países como Irã, Iraque, Coreia do Norte, Líbia Síria e Cuba, chamados de *rogue states*.

Os *rogue states* passam a ser considerados como um tipo de ameaça a partir do momento que dão margem para o surgimento de novas ameaças terroristas. Eles foram definidos como aqueles estados com regimes autoritários; que não seguem o Direito Internacional; buscam desenvolver sua tecnologia militar, principalmente armas de destruição em massa; patrocinam o terrorismo; e por fim, não apoiam os direitos humanos e odeiam tudo que os Estados Unidos representam. Essa descrição se encaixa especialmente no Iraque, chamando atenção para a parte do texto do documento em que é mencionada a existência de provas que o país possuía armas nucleares e biológicas (NSS, 2002). A única maneira de combater o perigo apresentado por esses Estados seria através de uma mudança de regime. (AYERBE, 2005).

O documento deixa claro que a estratégia de dissuasão utilizada para lidar com as ameaças da época da Guerra Fria não seria mais efetiva nesse novo

contexto, onde os terroristas agiam de maneira inesperada, inclusive contra a população civil. Os Estados Unidos não mais agiriam em reação a um ataque, mas estavam prontos para atuar de maneira preemptiva contra qualquer perigo iminente para a segurança nacional (NSS, 2002). No entanto, o termo "preemptiva", prevê "provas incontestáveis de que um ataque inimigo é iminente" (RECORD, 2003, tradução nossa), o que é um ato justificável perante o Direito Internacional.

É com base na NSS de 2002 que o eixo da Guerra ao Terror muda do Afeganistão para o Iraque. Essa alteração começou a se efetivar com um trabalho discursivo de Bush para impor o medo e o apoio interno é conquistado ainda em 2002, com mais de 70% dos norte-americanos a favor do conflito. (PECEQUILO, 2011). Porém na comunidade internacional e dentro do Conselho de Segurança da ONU não foi tão fácil conseguir aliados, porque era difícil encontrar evidência convincentes da existência de armas ou de um ataque iminente. (RECORD, 2003). Em 8 de novembro de 2002, o Conselho de Segurança adotou a Resolução nº 1441 que pedia o desarmamento do Iraque e a submissão a inspeções que não eram realizadas no país pela ONU há quatro anos. Após a realização dessas, verificou-se que não existiam armas de destruição em massa no país. (FALLOWS, 2004 apud DUQUE, 2008, p.130). Essa constatação não foi o suficiente para parar o processo de securitização que o governo Bush havia iniciado contra o Iraque, um desdobramento deliberado do tema do terrorismo. (DUQUE, 2008).

Ao tomar essa posição, Bush mostrou a face unilateral que se tornou a marca de sua administração. De acordo com ela, a iniciativa da Guerra do Iraque mostrava o interesse do país de levar a democracia para os Estados autoritários que maltratavam a população. Michael Mandelbaum (2002 *apud* ANDERSON, 2015) caracteriza como uma tentativa de levar uma "tríade wilsoniana - o estabelecimento da paz, da democracia e do livre mercado".

A declaração oficial de guerra ao Iraque aconteceu em março de 2003 e imediatamente as principais cidades, Basra e Bagdá, foram atacadas com bombardeios. A força militar dos Estados Unidos mostrou-se superior a de qualquer Estados, realizando um ataque rápido e letal, conhecido como *Operation Iraqi Freedom*, que retirou Saddam Hussein do poder. (RATO, 2008).

Todavia, as fases que se sucederam não podem ser consideradas com o mesmo sucesso. O momento de transição e retorno para soberania iraquiana foi marcada por reações violentas daqueles que se opunham a presença norte-americana no território. Essa situação se agravou devido ao desmantelamento das forças armadas e da administração pública do Iraque, o que gerou grande insatisfação do povo, que passou a apoiar os grupos contra a ocupação. O vácuo de poder deixado pela queda de Saddam permitiu também o conflito entre

os três grupos étnicos principais - os xiitas, sunitas e curdos. (RATO, 2008).

Enquanto as tropas americanas continuavam em solo iraquiano no começo de 2004, negociando uma Constituição provisória para devolver o governo a uma autoridade soberana, foram vazadas fotos de dentro da prisão de Abu Graib em Bagdá. Elas retratavam os detentos em condições humilhantes e levantaram suspeitas de tortura realizada pelos militares norte-americanos, que mais tarde viriam a ser confirmadas. (GOLDENBERG, 2006). Pouco tempo depois também emergiram história de maus tratos dentro da prisão de Guantánamo, construída em Cuba, mas pertencente aos Estados Unidos. Chomsky chama a atenção para a peculiaridade da localização, questionando "por que outra razão enviar prisioneiros para um lugar onde estariam fora do alcance da lei?". (CHOMSKY, 2017, p.46). .Esses dois episódios foram cruciais para explicitar graves violações de Direitos Humanos e de tratados internacionais, deteriorando a imagem do governo na comunidade internacional.

No entanto, Bush foi reeleito para um segundo mandato. Não houve mudanças significativas em seu gabinete, o que condicionou a permanência da mentalidade realista e hegemonista no governo, sem que nenhuma grande mudança nos rumos da atuação externa do país tenha acontecido, apenas alguns ajustes táticos que ajudassem a lidar com as crises. (PECEQUILO, 2008).

Mesmo tendo devolvido o governo para uma autoridade iraquiana em julho de 2004, como foi combinado entre as tropas de ocupação e o Conselho do Governo Iraquiano (indicado pelos próprios americanos), o exército ainda continuava lá e a situação ainda era hostil. Em 2007, Bush anuncia uma mudança de estratégia na guerra deslocando um efetivo de mais 20.000 soldados para o Iraque, com o objetivo de acelerar o processo de democratização e pacificação (BUSH, 2007). Ficou ainda mais claro nesse momento que não havia tempo limite para a permanência das forças militares na região.

Dentro do país o apoio a esse tipo de intervenção foi constante desde a declaração de Guerra ao Terror. Mead (1999) considera que a opinião pública americana tende a agir assim com certa facilidade e que essa "disposição para a guerra" seria um instinto da tradição jacksoniana intrínseco a essa população. Num primeiro momento, a resposta aos atentados foi totalmente jacksoniana (MEAD, 2010): uma mobilização de forças militares norte-americanas e de aliados contra a nova ameaça que assombrava o país, o terrorismo, seja ele na figura de estado ou indivíduo. A tradição prega que quando atacado, o Estado deve responder com toda força que tem para se proteger. A decisão do governo de invadir o Afeganistão e o primeiro momento da guerra no Iraque são demonstrações disso.

Porém há também traços claramente wilsonianos no discurso de George W. Bush, principalmente durante o processo de securitização do Iraque.

O discurso de que os Estados Unidos iriam fazer o bem ao Oriente Médio, levando a democracia e os direitos humanos é bem característico dessa tradição. A qualificação de países daquela região como *rogue states* contribuiu para intensificar a oposição ao Ocidente e parecer que os norte-americanos eram realmente heróis libertadores ao sugerir uma mudança de regime.

Nos últimos anos do mandato de Bush, essas características foram se desgastando perante a população do país por dois motivos: primeiro, o prolongamento do conflito no Iraque sem grandes resultados e segundo, a eclosão da maior crise do capitalismo desde 1929. (BRESSER-PEREIRA, 2009). Durante a crise originada em meados de 2007, o país enfrentava a maior queda na confiança dos agentes dos últimos tempos, o que levou bancos e empresas a quebrarem, aumentando os níveis de desemprego na sociedade doméstica. São nesses períodos de crise e insatisfação que o povo passar a procurar alternativas de mudança.

3. BARACK OBAMA E A AMEAÇA DO TERRORISMO

Em 2008, em período eleitoral, a popularidade do governo Bush atingia os índices mais baixos registrados de todo o seu mandato, apenas 25% de aprovação. (GALLUP, 2008). A insatisfação com a condição econômica interna no país e com suas ações externas reduziu a popularidade de Bush e fomentou o apoio ao candidato democrata, Barack Obama, que prometia generosas mudanças se fosse eleito (MORAN in ASHBEE, 2017).

Ainda senador, Obama constantemente mostrou-se contrário às políticas de Bush referentes à Guerra ao Terror. Em diversos discursos, atacou o presidente questionando a necessidade e a legitimidade da Guerra do Iraque. A crise econômica, no entanto, foi fundamental para a ascensão e vitória eleitoral de Obama em 2008. Sua demonstração de que daria prioridade à reconstrução doméstica e discurso ambíguo com tom pacifista garantiu o apoio amplo, inclusive nas fileiras adversárias. Obama representava o jeffersonianismo que a sociedade norte-americana ansiava: reconstrução interna e distanciamento de conflitos externos, a política externa não seria preponderante no seu governo.

O grande trunfo de Obama foi sua capacidade de mobilização e retórica. Essa ferramenta foi utilizada pelo presidente para transmitir sua vontade de comprometer-se com os "valores ocidentais" e demonstrar seu interesse em adotar uma postura diferente daquela praticada por Bush. Entretanto, Obama teria dado continuidade a políticas questionáveis no que diz respeito à segurança internacional, mais especificamente as guerras promovidas em nome do combate ao terrorismo (ASHBEE, DUMBRELL 2017, p.268). As críticas ao governo Obama foram feitas em razão dessa inconsistência entre a retórica e a prática daquilo que muitos autores chamam de "Doutrina Obama".

Na primeira *National Security Strategy* do governo, estabelecida em 2010, é possível perceber como Obama buscou estabelecer um discurso mais suave para reverter a imagem negativa deixada por Bush. Como o democrata tinha o objetivo de evitar a disseminação de posições antiamericanas, ele procurou impor um equilíbrio nos pontos que Bush tratou com certo extremismo. (NSS, 2006, p.36).

Obama entendia que os novos desafios que o mundo passou a enfrentar pós-Guerra Fria, inclusive o terrorismo, só poderiam ser encarados com a recuperação do prestígio perdido, ou seja, renovando a liderança norte-americana no mundo para garantir a segurança global (NSS, 2010). Para retomar sua tradição messiânica de levar a democracia, o respeito às leis, a liberdade e os direitos humanos pelo mundo, seria necessário, primeiramente, que esses valores fossem pregados em âmbito interno, para que servissem de modelo para outras nações (NSS, 2010, p.36). Essa característica wilsoniana foi manifestada nas duas presidências ao exporem que acreditavam no excepcionalismo norte-americano e no seu dever de levar os valores liberais ao mundo por meio de sua liderança.

No entanto, o que diferencia os presidentes são os meios para a execução dessa liderança. Enquanto Bush buscou a liderança por meio da ação e da demonstração da força militar, Obama buscou reverter a imagem intervencionista deixada pelo republicano e partir para uma postura menos belicistas. Com isso, ele pretendia recuperar o status de "modelo" e servir como um farol para outras nações ao invés de seguir travando uma "cruzada" no cenário internacional (KISSINGER, 1994 *apud* TEIXEIRA, 2010, p.18). Nesse caso, Obama apresentou-se mais jeffersoniano, priorizando o fortalecimento da democracia internamente.

Entretanto, ele não abre mão do uso da força. Assim como Bush, há o reconhecimento de que o poder militar não bastava para a segurança da nação, mas que o seu uso não é dispensável e que "os Estados Unidos devem reservar o direito de agir unilateralmente se necessário para defender [a] nação e [os] interesses". Se acionado, Obama se comprometeu a utilizar a força militar de acordo com as normas internacionais e com o respeito aos valores da nação (NSS, 2010, p.7).

Percebe-se também no documento, um trabalho de redefinição da ameaça. O conflito no Iraque teria tirado o foco da *Al Qaeda,* deixando de ser o principal alvo das políticas de segurança dos EUA para dar lugar a um projeto de estabelecimento da democracia no Iraque. Obama retoma a questão da *Al Qaeda* quando afirma que "esta não é uma guerra global contra uma tática - terrorismo, ou uma religião - Islã. Nós estamos em guerra contra uma rede específica, a *Al Qaeda*". (NSS, 2010, p.20).

Nos últimos dois anos de seu mandato, em 2015 a administração de Obama apresentou uma nova Estratégia de Segurança Nacional. Há duas questões nesse documento que desafiam a segunda administração de Obama a adotar novas políticas contra o terrorismo: a guerra civil na Síria e a consequente emergência do grupo terrorista Estado Islâmico (Iraq and Syria Islamic State - ISIS). Apesar da resposta militar ao conflito, o presidente projetou no documento que a solução para a questão da Síria iria muito além do emprego da sua capacidade militar extraordinária para deter o ISIS e as brutalidades cometidas pelo regime de Assad. Por meio de sua liderança, os Estados Unidos deveriam garantir "uma transição política inclusiva que responda e legitime as aspirações de todos os cidadãos sírios". (NSS, 2015, p.10).

Colin Dueck (2015) sugere, então, que na prática a política externa de Obama tenha sido híbrida. O presidente teria optado por uma estratégia de intervenções para derrubar regimes autoritários e enfrentar a *Al Qaeda*, mas também optou por retração, reduzindo gastos com política externa e utilizando tecnologias para manter-se afastado de conflitos internacionais. Essa estratégia refletiu o comprometimento de Obama com o público que demandava o afastamento de conflitos, mas também com o dever de impor-se no sistema internacional. Isso nos permite identificar nas suas iniciativas uma mistura das tradições wilsonianiana e jeffersoniana. (STERN, 2015, p.63).

Diferente das críticas à guerra do Iraque, o Afeganistão foi retratado pelo presidente Obama como a guerra necessária. Após reorientar a frente do combate ao terrorismo para o Afeganistão, Obama teria projetado uma política de desmantelamento da *Al Qaeda*, engajamento com o governo afegão e uma combinação de intervenção militar e tentativa de negociação com o Talibã. O Secretário de Defesa Robert Gates, que na administração de Bush projetou o modelo de operações no Iraque em 2007, foi mantido por Obama e fez as políticas antiterrorismo se estenderem de uma administração a outra sem as mudanças imediatas esperadas. Em suas primeiras semanas como presidente, Obama já havia autorizado um aumento de 20.000 tropas e poucos meses depois mais 33.000 foram enviadas ao território afegão. (ASHBEE, DUMBRELL, 2017; DUECK, 2015, p. 54-55).

Em 2011, a morte de Osama bin Laden mudou os rumos do conflito que, até então, não havia previsão de ser encerrado. Começava, assim, um processo de acordos e projeções para a retirada das tropas estrangeiras e entrega da responsabilidade aos afegãos. (FITZGERALD, 2014). O desejo de manter-se isolado de conflitos externos levou o presidente a sair da guerra antes mesmo de vencê-la. O Afeganistão foi apenas uma demonstração de precaução com o possível ressurgimento da *Al Qaeda*, não uma preocupação com a estabilidade do Estado afegão.

Outro evento importante traz uma mudança inesperada na política externa dos Estados Unidos no ano de 2011. Quando o mundo árabe eclode em um movimento de revoltas populares contra os governos autoritários, a Primavera Árabe, a fragilidade dos governos no norte da África e no Oriente Médio criaram vácuos de poder que permitiram um avanço substantivo de grupos terroristas nesses territórios. A *Al Qaeda* no Iraque se reorganizou e fortaleceu-se, tornando-se o Estado Islâmico (ISIS). Na frente do Iraque o grupo foi ajudado pela ausência das tropas norte-americanas no território. Na Síria, encontrou o governo fragilizado pela guerra civil e recrutou milhares de jihadistas para enfrentarem o ditador sírio Bashar al-Assad. (DUECK, 2015, p. 50).

Com a saída de Robert Gates do cargo de Secretário de Defesa em 2011, nota-se que diante de conflitos externos os Estados Unidos passam a adotar uma estratégia de "*leading from behind*", onde passava a responsabilidade dos conflitos para seus aliados. (MOYAR, 2016). A primeira guerra de Obama nesta lógica foi na Líbia. O presidente adotou um discurso wilsoniano, em que a posição de poder dos EUA no sistema o permitiria difundir a democracia nesse Estado autoritário. Obama optou por uma intervenção "humanitária" multilateral com apoio da OTAN, que deu-se majoritariamente pela via aérea, adotando-se a estratégia de *light footprint* (DUECK, 2015, p.82), pois os Estados Unidos não estariam dispostos a colocar "as botas no chão" a fim de conter os custos de uma intervenção militar. (FITZGERALD, 2014, p.103). Por fim, passou a responsabilidade da campanha de bombardeio na Líbia para os aliados França e Reino Unido. Porém, com a falta de assistência americana para uma transição pacífica após a queda do regime de Gaddafi, a Líbia se tornou um novo paraíso para grupos radicais, milícias e crime organizado. (DUECK, 2015, p.84).

No caso da Síria, Obama não mostrou disposição em engajar-se naquele terreno, visto que diversas forças já se encontravam no território (principalmente porque a Síria tinha a Rússia, China, Irã e o grupo Hezbollah como aliados). O presidente então passou a apoiar forças rebeldes de oposição ao governo de Assad por meio do envio de armas para os combatentes. Mas, temendo que tais armamentos chegassem às mãos de extremistas *jihadistas* e para evitar uma nova intervenção às vésperas de eleição, Obama recuou a assistência aos rebeldes. O resultado dessa postura de distanciamento do conflito foi a permissão de terreno para o fortalecimento de grupos radicais no território desestabilizado da Síria. (DUECK, 2015).

A maior inconsistência na política externa de Obama foi a condição da guerra no Iraque, já que no início de seu mandato foi estendida a permanência dos soldados no país, perpetuando o conflito. (DUECK, 2015). Em agosto de 2010, ainda com cerca de 88.000 tropas, Obama declarou formalmente o fim das operações em solo iraquiano. No ano seguinte, a própria administração

assumiu que a manutenção do contingente em um conflito publicamente repudiado pelo presidente não fazia sentido e essa inconsistência poderia surtir efeitos negativos na campanha para reeleição que ocorreria em breve. Com retirada quase total das tropas norte-americanas do Iraque, percebeu-se o real despreparo na estratégia de assegurar uma transição segura para a sociedade civil, possibilitando novamente a emergência de grupos extremistas, como o ISIS. (DUECK, 2015, p.90-91).

As guerras de Obama no grande Oriente Médio demonstraram certa indisposição do governo em engajar-se diretamente em conflitos externos. Com as novas estratégias, o presidente reduziu gastos, evitou novos conflitos e garantiu apoio público a suas políticas híbridas de características wilsoniana e jeffersoniana. O acesso à tecnologia foi um aspecto fundamental para diferenciar as políticas de Bush e Obama para lidar com os terroristas suspeitos, alterando a forma sem mudar a natureza das ações. (CHOMSKY, 2017, p. 81). No seu primeiro ano como presidente, Obama autorizou mais ataques por *drones* do que todos aqueles autorizados por Bush em seus 8 anos na Casa Branca (ASHBEE, DUMBRELL,2017, p.271). Eles teriam sido utilizados, sobretudo no Paquistão e no Iêmen para realizar operações que tinham como alvo terroristas suspeitos e, inclusive, no Afeganistão, cuja estratégia principal era de intervenção direta, em razão da falta de conhecimento do território daquele Estado. (FITZGERALD, 2015).

A principal operação realizada nesta lógica foi a ação que levou a morte do maior inimigo dos Estados Unidos, Osama bin Laden. A CIA utilizou *drones* sofisticados para vigilância do território paquistanês. O serviço de inteligência teria entrado no território do Paquistão, invadido o esconderijo e assassinado bin Laden em uma operação que levara menos de quatro horas e mobilizado cerca de 80 homens. (SANGER, 2012). O sucesso dessa operação foi utilizado como justificativa para a manutenção da estratégia de confronto e ocultação, e também teria protegido o presidente das críticas que sofria, as quais o acusavam de ter uma postura branda em relação ao terrorismo. (DUECK, 2015,p.49).

Obama também traduziu seu empenho em criar um sistema de vigilância que seria uma ferramenta necessária para evitar ataques terroristas. As revelações de Edward Snowden em 2013 trouxeram ao público a consciência do alcance desse mecanismo antiterrorismo, ao mesmo tempo que levantaram questionamentos da legitimidade desses meios. Isso porque as agências nacionais possuíam acesso ilimitado a praticamente todo tipo de dado disponível na internet, violando direitos básicos, como a privacidade, de pessoas em todo o mundo. (AGAMBEN, 2014 *apud* GIROUX, 2015, p. 119, tradução).

A visão de mundo de Obama, como Mead (2010) analisa, decorre da

combinação tanto da perspectiva jeffersoniana, quanto da wilsoniana. Pela perspectiva wilsoniana, Obama interpreta a ameaça do terrorismo como um perigo aos valores liberais ocidentais. Projetou, assim, uma estratégia de disseminação dos valores de democracias e direitos humanos pelo mundo. O presidente utilizou uma de suas principais características para esse propósito: uma capacidade discursiva convincente e ambígua. Essa postura foi percebida nas propostas de fechamento da prisão de Guantánamo e no fim de conflitos preventivos.

Já com seu modo jeffersoniano de ver o mundo, ele encarou a ameaça dos terroristas como um desafio a democracia. Mas nesse caso, a estratégia estabelecida para encarar o inimigo deu-se por um projeto de fortalecimento da democracia internamente. Como jeffersonianos admitem que o envolvimento em questões internacionais é inevitável, mas deve-se optar pelos meios menos custosos a população, Obama empreendeu suas guerras utilizando o avanço da tecnologia nos últimos anos para não precisar colocar as "botar no chão".

Portanto, sob a perspectiva jeffersoniana, o terrorismo foi confrontado a distância, por meio de um sistema de vigilância eletrônico cujo alcance questionou a própria democracia. Além disso, a utilização dos *drones* para assassinar suspeitos de terrorismo dividiu opiniões e fortaleceu a percepção da continuidade da "Guerra ao Terror" de Bush, ou seja, uma operação preemptiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração do sistema internacional pós-Guerra Fria permitiu o fortalecimento da ideia de excepcionalismo dos Estados Unidos. Sua posição como única superpotência fomentou também sua característica intervencionista e messiânica, levando a um comportamento hegemonista. Essa cruzada para levar os valores liberais ao mundo não-ocidental acabou criando uma resistência das populações afetadas, o que passou a ser traduzida em violência contra os EUA.

O desafio que o terrorismo transnacional impôs ao país, a partir de 11 de setembro de 2001, levantou questionamentos do poder e da liderança norte-americana no mundo. A Guerra ao Terror a princípio foi aceita pela comunidade internacional, mas logo passou a ser vista como desproporcional. No entanto, dentro do país o apoio ao governo era total, devido a sensação de insegurança que havia ficado. Quando decidiu invadir o Afeganistão como punição ao Talibã pelo apoio ao líder da *Al Qaeda,* o presidente republicano atingiu incríveis índices de aprovação popular. Esse resultado tirou o governo da situação desconfortável em que se encontrava e também demonstrou a tendência dos norte-americanos em apoiarem estratégias jacksonianas, como sugeriu Mead. A ameaça do terrorismo serviu convenientemente aos interesses

do governo naquele momento.

Hoje sabe-se que as acusações de desenvolvimento de armas nucleares no Iraque e a relação de Saddam Hussein com a *Al Qaeda* foram forjadas para garantir apoio a intervenção no território iraquiano em 2003. Essa guerra é um exemplo de como a securitização do terrorismo permitiu o acionamento de um estado de exceção constante, que autorizou o governo norte-americano a desrespeitar o Direito Internacional e legitimar um confronto, cuja relação com a segurança da nação americana não podia ser comprovada.

Da mesma maneira que o evento de 2001 teria sido um *blowback* das operações secretas dos EUA durante a Guerra Fria, seria possível esperar que outras formas de retaliação contra o Estado norte-americano ocorressem em administrações seguintes em razão da postura ofensiva do governo Bush. Seu sucessor, Barack Obama, surge no cenário como a figura que poderia trazer a mudança que a população demandava: diante da crise econômica, o democrata não poupou críticas à administração de Bush. Obama foi eleito adotando uma narrativa de comprometimento com os valores que caracterizam a nação e promessas de ruptura com a Guerra ao Terror. No entanto, a inconsistência entre o discurso e a prática trouxe o questionamento da figura idealizada do novo presidente.

Com um discurso liberal e um pensamento realista, Obama deu continuidade a securitização do terrorismo, mas buscou uma estratégia de distanciamento. Para isso, ele contou com o uso de tecnologias que permitiram a ofensiva contra os grupos terroristas sem que precisasse de tropas no terreno. Contudo, sua escolha por uma estratégia de pouco comprometimento com a estabilidade da região do grande Oriente Médio, demonstrou como Obama não estava determinado a arriscar seu projeto de reconstrução doméstica em função de conflitos externos com baixa perspectiva de solução. O presidente assumiu acreditar na excepcionalidade da nação e demonstrou-se wilsoniano, engajado em criar uma ordem liberal no mundo. Mas ao eximir-se da responsabilidade de assegurar a estabilidade no Oriente Médio, ele permitiu o questionamento da capacidade de liderança dos EUA.

Obama também foi muito questionado em táticas que reforçavam o uso de tecnologias avançadas para estabelecer um sistema de vigilância ainda mais abrangente que o de Bush, implementado com o Ato Patriota e que já havia recebido diversos questionamentos quanto a violação de direitos básicos como a privacidade. No novo sistema, o monitoramento passou a ser em massa, criando um estado de vigilância constante e tornando todo indivíduo um potencial suspeito. Os ataques com drones também foram motivo de controvérsia, já que sugeriam intervenções militares com poucas provas de iminência ameaça à segurança nacional. Isso teria caracterizado uma continuidade da política de

guerra preventiva promovida pela administração de Bush.

O wilsonianismo presente nas últimas décadas nos Estados Unidos tem perdido espaço após a eleição do republicano Donald Trump. Em pouco mais de dois anos, Trump demonstrou que as principais características que determinam sua política externa incluem a renegociação de tratados, tornando-os mais favoráveis aos EUA, e a manutenção os militares bem próximos, inclusive dentro do seu gabinete. Quanto ao combate ao terrorismo, existe certa continuidade em relação à última estratégia de Obama quanto aos novos inimigos e tecnologias. As poucas mudanças retomam características mais tradicionalistas, que ecoam posturas do mandato Bush.

O discurso e a postura de Trump, até agora, se mostram bastante jacksonianos, ou seja, cético quanto a promoção de seus ideais internacionalmente e quanto ao ganho mútuo através da cooperação. É pouco provável que teremos engajamento em guerras para promover ideais, mas não se descarta uma reação a qualquer ameaça. Portanto, o poder militar torna-se essencial para defender os interesses imediatos do Estado, sobretudo os domésticos, como enfrentar a questão migratória e as desvantagens do comércio internacional pautados, principalmente pela China.

Dessa forma, nota-se, também, uma predominância do âmbito interno sobre o externo, inclusive utilizando sua política externa para atender às necessidades da economia e da segurança doméstica, afirmando o slogan *"America first"*. Espera-se, ainda que Trump paute suas ações em uma lógica de *business*, para buscar acordos mais favoráveis aos Estados Unidos, negligenciando o multilateralismo e apenas promovendo-o quando lhe assegurar retorno absoluto e imediato. Uma análise mais profunda das características desse governo com base nas tradições de Mead só poderá ser feita após o término do mesmo, afinal uma das variantes que pauta a iniciativa do executivo é o que acontece durante o mandato.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P.. *A política externa norte-americana e seus teóricos*. São Paulo: Boitempo. Tradução de: Georges Kormikiaris, 2015.

ASHBEE, E.; DUMBRELL, J.(eds). *The Obama presidency and the politics of change*. London: Palgrave Macmillan, 2017.

AYERBE, L. F.. Os Estados Unidos e as relações internacionais contemporâneas. *Contexto internacional* [online]. 2005, vol.27, n.2, p331-368.

BRESSER-PEREIRA, L.. A crise financeira de 2008. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 29, n. 1, p.133-149, 2009. Disponível em: <http://

www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/08.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

BUSH, G. W.. *Statement by the President in his Address to the Nation*. Washington, Office of the Press Secretary: 11 set. 2001. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html>. Acesso em: 04 set. 2017.

BUZAN, B; WEAVER, O.; WILDE, J.. *Security: a new framework for analisys*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CHOMSKY, N.. *Quem manda no mundo?* Tradução de Renato Marques. São Paulo: Planeta, 2017.

DAALDER, I. H.; LINDSAY, J. M. *America Unbound:* The Bush Revolution in Foreign Policy. Washington: Brookings Institution, 2003.

DUECK, C.. *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*. New York: Oxford University Press, 2015.

DUQUE, M. G.. *A teoria de securitização e o processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos na guerra do Iraque*. 2008. 181 f.Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

FITZGERALD, D.. *Obama, US Foreign Policy and the Dilemmas of Intervention.* Palgrave Macmillan, Springer, 2014.

GALLUP. *Presidential Approval Ratings: George W. Bush*. Disponível em: <http://www.gallup.com/poll/116500/presidential-approval-ratings-george- bush.aspx>. Acesso em: 02 set. 2017.

GIROUX, A. (Org.). Totalitarian Paranoia in the Post-Orwellian Surveillance State. *Cultural Studies,* [s.i], v. 29, n. 2, p.108-140, maio 2014.

GOLDENBERG, S.. *Abu Ghraib leaked report reveals full extent of abuse.* The Guardian. Londres, 2006. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2006/feb/17/iraq.suzannegoldenberg>. Acesso em: 19 out. 2017.

HARVEY, D.. *O Novo Imperialismo.* São Paulo: Loyola, 2014.

JOHNSON, C.. *Blowback: the costs and consequences of american empire*. 2. ed. New York: Holt Paperbacks, 2004.

KISSINGER, H.. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster, 1994.

MEAD, W. R. *Special Providence:* American Foreign Policy and How It Changed the World. Londres: Routledge, 2002.

_____. The Carter Syndrome. 2010. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2010/01/04/the-carter-syndrome/>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. The Jacksonian Tradition and American Foreign Policy. *The National Interest*, n. 58, 1999, p. 5–29. Disponível em: <www.jstor.org/stable/42897216>. Acesso em: 04 set. 2017.

_____. Hamilton's way. *World Policy Journal*, Fall, v. 13, n. 3, p.89-106, 1996

_____. *U.S. Foreign Policy and the American Political Tradition*. 2003. Entrevista por: Harry Kreisler. Instituto de Estudos Internacionais. Disponível em: <http://globetrotter.berkeley.edu/people3/Mead/mead-con0.html>. Acesso em: 24 out. 2017.

MOYAR, M.. Leaving Behind "Leading from Behind". *Hoover Institution's Strategika*. The Legacy of the Obama Doctrine, [s.i.], v. 36, out. 2016. Disponível em: <https://www.hoover.org/research/leaving-behind-leading--behind>. Acesso em: 11 nov. 2017.

O'CONNOR, B.. *American foreign policy traditions: A literature review*. 2009. 16 f. Monografia (Especialização) - Curso de Us Studies, Us Studies Centre, University Of Sydney, Sidney, 2009. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/3f84/14af872d32d0aed10f7aa2a18ecc2c999ec4.pdf>. Acesso em: 01 set. 2017.

ORTUNES, L.. Mídia e terrorismo: os atentados ao World Trade Center e suas repercussões na mídia. *Temática*, Paraíba, v. 10, n. 7, p.28-42, jul. 2014.Mensal.

OTTENS, N. *Four Traditions Inform American Foreign Policy*. 2015. Disponível em: <http://atlanticsentinel.com/2015/03/four-traditions-inform-american- foreign-policy/>. Acesso em: 09 out. 2017.

PECEQUILO, C. S.. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008): As três fases contemporâneas. Nueva Sociedad, outubro, 2008.

PECEQUILO, C S. *A Política Externa dos Estados Unidos*. 3. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

RATO, V.. A herança de Bush. *Relações Internacionais*, Lisboa, v. 19, p.33-53, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=s-

ci_abstract&pid=S1645- 91992008000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 15 out. 2017.

RECORD, J.. The Bush Doctrine and war with Iraq. *Parameters*, Carlisle, v. 33, n. 1, p.4-21, set. 2003. Disponível em: <http://ssi.armywarcollege.edu/pubs/parameters/articles/03spring/record.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

SAINT-PIERRE, H. L.. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 53, p. 9-26, 2015.

SANGER, D. E.. *Confront and Conceal:* Obama's secret wars and surprising use of American power. New York: Crown Publishers, 2012.

SUAREZ, M. A. G.. *As guerras de George W. Bush e o terrorismo no século XXI*. Curitiba: Appris, 2013.

STERN, J.. Obama and Terrorism: like it or not, the war goes on. *Foreign Affairs*: Council on Foreign Relations, [S.I.], v. 94, n. 5, p.62-70, set. 2015.

TEIXEIRA,C.. *O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

NSS.*The National Security Strategy of the United Stated of America*. The White House.Washington, D.C., 17/09/ 2002.

_____. *The National Security Strategy of the United Stated of America*. The White House. Washington, D.C., 16 /03/2006.

_____. *The National Security Strategy of the United Stated of America*. The White House. Washington, D.C., 27/05/2010

_____. *The National Security Strategy of the United Stated of America*. The White House. Washington, D.C., 5 /02/2015.

USA. The White House. *Public Law 107-56: USA Patriot Act*.. Washington, D.C., 26/10/2001a. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____. *Public Law 107-40: Authorization for Use of Military Force Against Terrorists*. Washington, D.C., 18/09/2001b. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/search/pagedetails.action?st=+Public+Law+107-40&packageId=PLAW-107publ40&fromState;=>. Acesso em: 27 set. 2017.

RELEVÂNCIA DAS MULTINACIONAIS COMO ATORES NO SISTEMA INTERNACIONAL: AS CONSEQUÊNCIAS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NA INDÚSTRIA TÊXTIL

Marina Reis de Oliveira[1]

INTRODUÇÃO

O aumento do número de multinacionais se deu a partir da Segunda Guerra Mundial, período marcado pela nova fase da globalização econômica que facilitou tais companhias a descentralizar as suas funções produtivas, principalmente desde a década de 80. Essas transformações no cenário internacional contribuíram para uma alteração na relação de interdependência entre os países, uma vez que as empresas dos Estados centrais[2] passaram a buscar por novos mercados e assim instalar filiais em países periféricos, os quais ofereceriam atrativos (como a pouca tradição sindical e frágeis leis trabalhistas) que favoreceriam o aumento do excedente econômico destinado às suas matrizes.

O tema desta pesquisa é importante porque se tornou fundamental estudar a relação existente entre as multinacionais e os Estados, para compreender como a internacionalização da produção pode interferir, principalmente, na vida da população de países periféricos, tendo inclusive reflexos em nosso país, especialmente quando se trata da indústria têxtil. De acordo com a Associação Brasileira de Indústria Têxtil e Confecção (ABIT, *online*), o Brasil possui a quinta maior lavoura de algodão do mundo, com uma produção média têxtil de 1,7 milhão de toneladas em 2017, além de ser um setor que concentra 1,479 milhão de empregados diretos. Desse modo, o problema desta pesquisa é o seguinte: como as empresas multinacionais do setor textil afetam os Estados periféricos? A **hipótese** considerada é que a nova dinâmica do sistema internacional trouxe algumas consequências sociais principalmente para os Estados periféricos, justamente por terem sido prejudicados pela deterioração dos termos de troca (seus produtos de exportação perderam valor nos mercados mundiais) e por apresentarem, muitas vezes, problemas locais específicos e governos negligentes diante da presença das multinacionais, o que dificulta o desenvolvimento do país, devido ao enfraquecimento da indústria local e a

[1] Bacharel em Relações Internacionais (Universidade Católica de Santos – 2018);

[2] Este estudo segue o conceito de Wallerstein de Estados centrais (países que concentram as atividades econômicas mais intensivas em capital, mais complexas e sofisticadas tecnologicamente e que agregam mais valor) e Estados periféricos (especializam-se na produção de bens primários de baixo valor agregado e intensivas em mão de obra). (WALLERSTEIN, 1985).

monopolização de setores da economia por parte dessas empresas. Para fazer essa análise examinaremos dois **objetivos.** O panorama histórico e atual da indústria textil e as consequencias do atual modelo de produção tendo como caso Bangladesh. A **metodologia** utilizada será qualitativa e explicativa, realizando um levantamento bibliográfico e análise documental

1. SURGIMENTO E ALTERAÇÕES NA INDÚSTRIA TÊXTIL AO LONGO DOS SÉCULOS

A tecelagem é uma das artes mais antigas do mundo e sua origem remonta a necessidade humana de proteção corporal. A princípio, a técnica da tecelagem era realizada pela manipulação das fibras com os dedos, utilizada para a criação de cestos, o que depois contribuiu para a formação dos primeiros tecidos. (PEZZOLO, 2009).

A Índia foi o primeiro país a tecer peças de algodão e passou a comercializar o produto com o Egito no fim do século V a.C., em uma rota inicialmente marítima e depois por terra, tendo os árabes como intermediários. Após a chegada de Vasco da Gama à Índia em 1498, o comércio de algodão indiano se ampliou para a Europa. Contudo, a partir do século XVIII e da Revolução Industrial, o produto passou a ser manufaturado na Inglaterra, que importava o algodão como matéria prima. (PEZZOLO, 2009).

Segundo Longhi e Santos (2016), esse sucesso da indústria têxtil no contexto da Revolução Industrial inglesa deveu-se a dois fatores principais, a gradativa evolução das máquinas e a mão de obra abundante e barata disponível:

> Essa disponibilidade de pessoas existia em função das condições sociais e políticas da época, uma vez que além de famílias inteiras que se ofereciam para trabalhar ainda havia uma massa de imigrantes em busca de qualquer trabalho. Assim, a mão de obra disponível dividia-se basicamente em duas categorias – famílias que viviam no campo e imigrantes, principalmente irlandeses. As famílias inglesas eram compostas pelo pai, pela mãe e pelas crianças e todos, a partir dos cinco anos de idade, já buscavam algum tipo de trabalho nas décadas iniciais da industrialização. (LONGHI; SANTOS, 2016, p. 75).

A vida nas cidades industriais inglesas era extremamente precária, não havendo noções de sanitarismo ou segurança no trabalho, sendo frequentes os acidentes como mutilações e esmagamento de membros:

> Segundo Engels (2008), muitos acidentes ocorriam porque os operários queriam limpar as máquinas em

> movimento. Isso porque, o horário destinado à limpeza coincidia com o seu horário de descanso, quando as máquinas estavam paradas. (LONGHI, SANTOS, ago/dez 2016).

Engels (1975, p.230-232) revela que os patrões davam parte dos salários em forma de vales que só podiam ser trocados nos armazéns dos donos das fábricas, os chamados *Tommy Shop*, que vendiam gêneros 25 a 30% mais caros que nos outros estabelecimentos, tal esquema obrigava os trabalhadores a comprarem nesses armazéns. O *cottage system*, alojamentos construídos pelos donos da fábrica os quais os trabalhadores alugavam para morar, consistia em outro artifício utilizado pelos patrões para aumentar seus lucros (entre 12 e 14%).

Ademais, Engels (1975) observa que a necessidade de trabalhadores fortes diante das máquinas, tanto na fiação como na tecelagem, tornou-se dispensável, isso porque a tarefa principal dos operários nesses processos consistia na reparação dos fios que se partiam e para isso havia somente a exigência de dedos ágeis, o que gerou a preferência pela contratação de mulheres e crianças (os homens adultos se tornaram menos aptos devido ao grande desenvolvimento dos músculos e dos ossos das mãos).

Essa substituição alterou a ordem social existente, pois a partir do momento em que as mulheres são inseridas no meio fabril, trabalhando doze ou treze horas por dia, e com os homens também ocupando outros cargos, as crianças cresciam sem cuidado, o que aumentava os acidentes nas cidades industriais por falta de vigilância (mortes, queimaduras, quedas, etc) e a utilização de narcóticos para manter as crianças sossegadas que poderia levar a morte por convulsão. Além disso, as mulheres estavam sujeitas a abusos frequentes de seus patrões e na maioria dos casos não resistiam com medo de perderem o emprego.

Perante tais condições, os trabalhadores passaram a reagir de diversas maneiras - alguns caindo em vícios como o alcoolismo ou na criminalidade e outros iniciando protestos contra esse modo de produção, dando origem aos chamados movimentos operários. Esses movimentos assumiram diferentes maneiras de atuação, desde greves até a destruição de máquinas e ação sindical, tudo com o intuito de lutar contra os baixos salários e a ausência de benefícios como o descanso semanal remunerado, férias e auxílio-doença.

O reflexo desses protestos veio mais tarde por meio da criação de leis em defesa dos trabalhadores, como o direito de livre associação (1824), determinação do pagamento em dinheiro ao invés de vales (1831) etc. (LONGHI, SANTOS, 2016). De acordo com Pezzolo (2009), de 1850 a 1914 as transformações promovidas pela Revolução Industrial atingiram outras partes

do mundo, impulsionando ainda mais progressos na área têxtil, por exemplo, a criação de fibras artificiais. O século XX foi marcado pelo aprimoramento das normas de segurança e leis trabalhistas, além do desenvolvimento dos meios de transporte e comunicações.

Os anos 1930 iniciam com uma grave crise econômica decorrente da quebra da Bolsa de Nova Iorque em outubro de 1929, fato que afetou a indústria da moda europeia porque as altas taxas alfandegárias impostas pelo governo norte-americano limitaram as exportações dos países do continente. Foi nesse momento que surgiu a oportunidade das *maisons* francesas (grifes de alta costura) venderem seus moldes para a reprodução em grande escala nos Estados Unidos. (SABINO, 2011 *apud* RODRIGUES, 2017, p. 28).

O modelo de produção da época era o fordismo, baseado no intenso controle do processo do trabalho (por meio da cronometragem das operações). Nele o trabalhador exercia função complementar à da máquina, a qual diminuía o tempo de fabricação e intensificava o ritmo de trabalho, havendo também uma separação de tarefas: a execução era feita por trabalhadores manuais e a elaboração por técnicos e especialistas. (DANIEL, 2011, p. 327).

Na indústria têxtil a situação não era diferente: o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945 promoveu o desenvolvimento da tecnologia da confecção, passando a produzir roupas em escala industrial e em numeração variada de uma mesma peça, nos Estados Unidos esse modelo ficou conhecido pela expressão "ready to wear" (pronto para usar, em português). (BRAGA, 2011, p. 81 *apud* RODRIGUES, 2017, p. 29) Mais tarde, os franceses, sob o comando do industrial Jean-Claude Weill, se apropriaram desse modelo transformando o *ready to wear,* em 1946, em *prêt-à-porter* na Europa, o qual posteriormente servirá de base ao padrão *fast-fashion*:

> O Prêt-a-porter é o termo em francês utilizado para "pronta entrega", indicando a mudança da produção dos famosos ateliês parisienses que passam de confeccionar roupas sob medida para cada comprador, para confecciona-las em série. Com a industrialização das confecções e a demanda da compra rápida e funcional surgiu essa nova era do vestir-se. A França e os Estados Unidos foram os primeiros a iniciar esse processo. (FERREIRA, 2015, p. 32).

Na década de 1950 e 1960 ocorreu o aumento significativo no número das multinacionais, quando se tornaram importantes atores do Sistema Internacional. (TAPIOLA, 1999). Podemos definir multinacional como uma organização transnacional, que apresenta uma estratégia central otimizante e cujos objetivos ultrapassam as fronteiras nacionais. (HUNTINGTON, 1980, p. 18). Tais empresas conferem certa autonomia às suas filiais, as quais têm de se

adequar às normas de seus países receptores:

> A permissão para atuar em determinado território pode frequentemente ser concedida desde que seja dada suficiente autonomia à unidade local, pela matriz, de maneira que possa enquadrar-se nas leis e submeter-se aos controles exercidos pelo governo do país em questão. (HUNTINGTON, 1980,p. 33)

A economia mundial do período pós-guerra favoreceu o surgimento dessas empresas privadas que atuavam por meio do fracionamento de suas unidades de produção e a utilização do excedente petrolífero dos eurodólares gerado a partir da década de setenta estimulou os bancos a deixarem de operar na esfera local e expandir suas atividades através das transações internacionais. (GONÇALVES,STELZER, 2009).

> Nesse sentido, as companhias precisavam desenvolver estratégias e capacidades organizacionais que permitissem a elas serem receptivas às diferenças entre os ambientes nacionais e o resto do mundo [...] sendo, por isso, chamadas de companhias multinacionais. (LIMA, 2006, p. 223 *apud* GONÇALVES, STELZER, 2009).

No mesmo período, percebe-se o declínio do modo de produção fordista levando as empresas a adotarem novas estratégias para diminuírem seus custos, como o investimento em alta tecnologia e sua implementação no processo produtivo. (DANIEL, 2011). Nos anos 1970, o modelo de produção difundido foi o toyotismo, pensado com o objetivo de aumentar a produtividade e reduzir os estoques. Os avanços tecnológicos do período permitiram a substituição da mão de obra com a automação e a flexibilização da produção que impulsionou a dispersão da fabricação em diversas localidades, ocasionando em um menor poder de barganha por parte do trabalhador, uma vez que existe uma grande quantidade de mão de obra qualificada de reserva e uma facilidade e liberdade para a troca de pessoal a qualquer momento. (SILVA, 2006).

Em 1973 e 1979 ocorreram as crises do petróleo. Tais crises geraram reflexos na indústria da moda, já que o petróleo era a matéria-prima utilizada para fabricar os tecidos sintéticos (a maioria dos tecidos europeus), e permitiram a criação da *fast-fashion* que será abordado a seguir. (RODRIGUES, 2017, p. 32). A evolução histórica do capitalismo promoveu a configuração espacial do sistema-mundo, resultando na divisão em Estados centrais, periféricos e semi-periféricos.

Este último é efeito de um processo de expansão continuada do sistema econômico, onde os países desta classificação se tornaram capazes de se incorporarem ao mercado internacional através de um certo nível de

industrialização, embora ainda continuem sujeitos à dominação dos países do centro (WALLERSTEIN, 1985). O intercâmbio desigual é abordado como sendo um dos motivos de propagação dessa divisão na cadeia produtiva:

> A concentração de capital nas zonas centrais gerou a base fiscal e a motivação política para criar máquinas estatais relativamente fortes, entre cujas muitas capacidades estava a de assegurar que as máquinas estatais das zonas periféricas se tornassem ou se mantivessem relativamente fracas. Poderiam assim pressionar essas estruturas estatais a aceitarem, e mesmo promoverem, uma maior especialização na sua responsabilidade por tarefas inferiores na hierarquia das cadeias de mercadorias, utilizando forças de trabalho mais baratas e criando (reforçando) as importantes estruturas domésticas que assegurariam a subsistência das forças de trabalho. Assim, o capitalismo histórico realmente criou os chamados níveis salariais históricos, que se tornaram tão dramaticamente diferenciados em diversas zonas do sistema mundial. (WALLERSTEIN, 1985, p. 27).

Portanto, cada vez mais se tentava mercantilizar todas as etapas da vida econômica, capaz de desviar uma fração ainda maior do excedente total para os países centrais, "que tanto permitiria aos produtores das zonas centrais obterem vantagens competitivas adicionais nos produtos existentes, quanto lhes possibilitaria criar sempre novos produtos "escassos", com os quais se repetiria o processo" (WALLERSTEIN, 1985, p. 27), produtos esses com diferenciais nas características, qualidade e tecnologia envolvida, as quais possibilitam um alto valor nos mercados mundiais.

Esses acontecimentos possibilitaram o surgimento da *fast-fashion*, modelo que permitiu a eliminação dos grandes estoques das fábricas em meio aos anos de crise, atualizando seus produtos com mais frequência (as produções passaram a durar semanas em oposição à média industrial anterior de seis meses), sem seguir o conceito das estações dos calendários tradicionais de moda. (BHARDWAJ, FAIRHURST, 2010 a*pud* RODRIGUES, 2017) Como exemplo, pode-se citar a marca espanhola ZARA:

> Criada em 1975 por Amancio Ortega, dono de uma fortuna de US$ 67,1 bilhões e quarto homem mais rico do mundo, a marca inovou ao adaptar para a indústria têxtil as lições da montadora japonesa Toyota, que desenvolveu um sistema de logística para eliminar os grandes estoques das fábricas. (TANJI, 2016, *online*)

O modelo *fast-fashion* se tornou um novo modo de consumir a moda

baseado no tripé do "baixo custo de produção, rápido escoamento da distribuição e preços atrativos", capaz de vender anualmente cerca de 80 bilhões de roupas no mundo, aproximadamente 11 peças por habitante da Terra. (TANJI, 2016, *online*)

Ademais, a *fast-fashion* promove uma moda de baixa qualidade ou "moda descartável", o que tornou as multinacionais têxteis alvos de críticas devido às denúncias "de exploração de fornecedores terceirizados que precisam cumprir preços e condições de prazo que levam à exploração da mão de obra". (SANCHES, 2012, p.67 *apud* RODRIGUES, 2017). Desse modo, essa exploração de trabalhadores em filiais têxteis nos países periféricos é um dos impactos da globalização econômica e da internacionalização da produção.

Nos anos 1980, as políticas de caráter liberal incentivaram os países periféricos a adotarem medidas semelhantes, desse modo, tais Estados, como o Brasil, México e Coréia do Sul, foram incorporados no sistema global de produção mercantil "via substituição de importações ou integração aos circuitos produtivos das corporações mundiais (...) ainda que com certa dose de mimetismo dos modelos avançados de *design*, de inovação e de *marketing*". (ALMEIDA, 2001, p. 119 - 120).

> Esse processo de melhoria qualitativa de sistemas produtivos periféricos não impediu a continuidade das velhas desigualdades estruturais que sempre caracterizaram a economia capitalista desde sua emergência mundial, há pelo menos cinco séculos. De fato, a globalização tende a agravar, num primeiro momento, os padrões de desigualdade regional, ao selecionar áreas suscetíveis de serem integradas à nova economia planetária — pela oferta abundante de mão-de-obra assalariável, comunicações baratas, condições institucionais adequadas — e outras, sequer merecedoras do direito de serem exploradas (países menos avançados, regiões pobres da África ou da Ásia do Sul). (ALMEIDA, 2001, p. 120).

Além disso, os regimes neoliberais tinham como um de seus objetivos restaurarem a exteriorização dos custos de produção, logo, o processo de internacionalização da produção se intensificou e o caráter de dependência também. Com isso, os Estados periféricos tiveram suas características de subdesenvolvimento acentuadas, uma vez que o excedente produzido nacionalmente nas multinacionais era expropriado e devolvido aos Estados centrais, fato que impossibilitou a acumulação de recursos e o desenvolvimento econômico, tecnológico e militar nos países mais pobres.

Tais especificidades levaram à configuração atual do cenário da indústria têxtil, no qual os países periféricos assumem postos de fornece-

dores de matéria prima e mão de obra, além de operarem no processo de terceirização e quarteirização dos produtos têxteis. Existem exceções, como os Estados Unidos, cujas lavouras de algodão implementam alto nível de mecanização e automação (diferentemente da maioria dos países concorrentes), para compensar seu elevado custo e escassez de mão de obra.

> O poder competitivo de alguns países periféricos (como Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Indonésia, Tailândia, Índia e Paquistão) forçou norte-americanos e europeus – tradicionais produtores têxteis – a algumas mudanças fundamentais. Essas mudanças apontaram para um novo padrão de concorrência, baseado não apenas em preços, mas também em qualidade, flexibilidade e diferenciação de produtos, além da própria organização do comércio intrablocos, procurando reunir os avanços tecnológicos alcançados na indústria têxtil à mão-de-obra barata de alguns países periféricos, que passaram a atuar crescentemente na confecção – segmento que, apesar de todos os avanços tecnológicos, ainda permanece intensivo em mão-de-obra. (GORINI, s.d.)

Atualmente, a produção de algodão é extremamente relevante, levando em consideração as milhões de pessoas ao redor do mundo que estão envolvidas neste ramo, desde a produção, logística, descaroçamento, processamento e embalagem da mercadoria. Entretanto, os procedimentos de fabricação estão concentrados em regiões cuja valorização é maximizada devido às vantagens comparativas que possuem, como a grande oferta de mão de obra (barata); incentivos fiscais (impostos e financiamentos); menor custo em energia e transportes; oferta de matéria prima etc.

Wallerstein (1985) associa a economia à política como duas estruturas dependentes uma da outra, assim, os Estados definem suas ações com base no mercado mundial e na posição em que ocupam na divisão internacional do trabalho, de modo que essa relação obedeça "às necessidades de coerção e regulação da evolução histórica do sistema capitalista". Logo, o autor considera que a formação do sistema internacional atual está ligada com as fases da globalização e ampliação dos mercados mundiais, além do fato de que cada etapa do desenvolvimento da indústria têxtil descrita acima é decorrente do processo de acumulação de capital, onde os produtores, empenhados em seguir este modelo, se preocupam com a disponibilidade e custo da força de trabalho. (WALLERSTEIN, 1985, p. 17)

Assim, as empresas do ramo têxtil discutem quais estratégias de produção vão adotar para maximizar seu lucro, mantendo a fase de criação e desenvolvimento do produto nos Estados centrais devido a exigência da

tecnologia e pessoal altamente qualificado:

> Diante disso empresas americanas e europeias investem fortemente na fase de desenvolvimento de produto e publicidade da marca, deixando a fase de produção a cargo de empresas terceirizadas, em países cujos custos totais são muito inferiores aos praticados no país de origem da marca. De acordo com Sheng Lu (2015) o valor mais alto da hora de trabalho na indústria têxtil pode chegar a $ 51.36 na Suíça e o mais baixo pode ser de $ 0.62 em Bangladesh e no Paquistão. (LONGHI, SANTOS, 2016).

Desta forma, "a desigualdade social é um reflexo direto da exploração do trabalho assalariado" (RUY BRAGA *apud* TANJI, 2016, *online*) e, no caso dos países pobres, o desenvolvimento capitalista e o processo de globalização acentuaram as condições de subdesenvolvimento, a partir do momento em que essas estruturas buscaram por novos mercados e promoveram fatores externos (como as diretrizes econômicas, a redução das barreiras à mobilidade do capital) aos países periféricos, que contribuíram para aprofundar as discrepâncias entre os Estados do sistema internacional. (WALLERSTEIN, 1985)

Portanto, é possível observar que a atual cadeia produtiva da indústria têxtil é reflexo de um processo histórico[3], cuja dinâmica obedece às configurações estabelecidas pelos Estados ao longo dos séculos e à estrutura do mercado mundial. Contudo, este modelo acarreta uma série de consequências sociais, principalmente para os Estados periféricos, assunto que será explorado a seguir através do estudo de caso de Bangladesh, o segundo maior centro de fabricação de roupas do mundo (onde 4,4 milhões de pessoas – a maioria mulheres – trabalham em suas três mil fábricas), depois da China. (THE NEW YORK TIMES, 2018)

3. CONSEQUÊNCIAS DO ATUAL MODELO DE PRODUÇÃO: O CASO DA INDÚSTRIA TÊXTIL EM BANGLADESH

Na década de 1980, Bangladesh criou zonas de processamento de exportações (ZPE) para atrair investimentos estrangeiros através de incentivos fiscais e outros benefícios. (YARDLEY, 2013) A primeira ZPE foi implantada na cidade de Chittagong em 1983. Inicialmente, o projeto das ZPEs visava investimentos no setor de alta tecnologia, mas os investimentos só se tornaram expressivos na década de 1990, quando o programa englobou a indústria de vestuário.

[3] Como exemplo pode-se comparar as violações de direitos humanos ocorridas na Inglaterra durante a Revolução Industrial com as violações que existem no momento, com a diferença de que hoje em dia tais abusos concentram-se nos Estados periféricos.

Atualmente, a maior parte das fábricas de vestuário residem fora das ZPEs. Entretanto, empresas estrangeiras como a Megatex (pertencente ao conglomerado South Ocean de Hong Kong) ainda preferem manter suas instalações nas zonas de processamento de exportações. Em Bangladesh, cada uma dessas zonas é dirigida por uma agência comandada por um oficial militar responsável por manter a segurança e possui suas próprias leis, além de oferecerem salários mais altos e melhores condições aos trabalhadores (YARDLEY, 2013: uma jovem que esteve empregada dentro e fora da ZPE afirma que "embora não existam medidas de segurança adequadas e muitas vezes não se paguem as horas extras nem se concedam licenças maternidade, todo mundo quer trabalhar ali porque as condições de trabalho são muito melhores". (UNISINOS, 2013) Justamente por essas empresas instaladas nas ZPEs cumprirem os códigos de conduta, suas margens de lucro são reduzidas e muitos empresários bengaleses terceirizam suas produções para ateliês em locais mais afastados dessas ZPEs, onde dificilmente são fiscalizados e os operários trabalham em péssima situação. (UNISINOS, 2013)

Outro fator que contribuiu para o país desenvolver sua indústria têxtil foi o fato da China ter gradualmente aumentado os salários e as condições de trabalho conforme seu crescimento econômico, através da instalação de zonas econômicas especiais, o que ocasionou o deslocamento de grandes confecções para outros Estados como Bangladesh, Vietnã e Camboja, "onde a competição por postos de trabalho mantinha os salários baixos e, consequentemente, as margens de lucro mais altas". (TANJI, 2016) Ademais, as inundações que passaram a ocorrer nas plantações de Bangladesh e a "degradação do solo obrigaram os camponeses a migrar para a capital do país em busca de uma nova ocupação", gerando uma grande disponibilidade de mão de obra. (TANJI, 2016).

Segundo Burns e Bryant (*apud* LONGHI, SANTOS, 2016, p.84), "a indústria do vestuário é a fonte mais rentável da economia de Bangladesh porque movimenta 25 bilhões de dólares em exportações anualmente". Dentre as multinacionais do ramo *fast-fashion* que são clientes dos grupos têxteis de Bangladesh pode-se citar o Walmart, a Nike, H&M, Benetton, Hennes&Mauritz AB, Zara etc. (UNISINOS, 2013) O país ganhou destaque internacional após o acidente do Rana Plaza, quando foram denunciadas as violações aos direitos humanos sofridas pelos trabalhadores do setor têxtil em Bangladesh, como exemplo o trabalho infantil. Segundo a UNICEF, existem aproximadamente um milhão de crianças de 10 a 14 anos trabalhando como operários em Bangladesh. (HUNTER, 2015).

A questão da violação dos direitos humanos se torna mais complexa em Bangladesh devido ao fato dos empresários do ramo têxtil e de vestuário terem bastante influência na política do país, o que dificulta qualquer avanço significativo nos direitos trabalhistas e nos processos de fiscalização da atividade

industrial:

> O governo da primeira-ministra Sheikh Hasina resiste a ampliar os direitos trabalhistas num país em que os donos das cerca de 5.000 fábricas de vestuário exercem influência enorme. Eles são grandes doadores políticos, proprietários de jornais e emissoras de TV. Mais ou menos dois terços dos parlamentares bengaleses são membros das três maiores associações comerciais do país. Ao menos 30 donos de fábricas ou familiares deles ocupam cadeiras no Parlamento – cerca de 10% do total. (YARDLEY, 2013).

E também:

> Com apoio do governo, os fabricantes de roupas de Bangladesh se desenvolveram e se tornaram o primeiro caso de classe alta empresarial do país. (POGUE, 2013).

Devido às restrições de exportações de vestuários enfrentadas pelos países periféricos, subordinados a cotas comerciais com outros países, o governo de Bangladesh delegou, até 2005, a administração desse sistema de cotas aos empresários do ramo têxtil do país - tarefa que deveria ser assumida por uma agência do governo - cabendo inclusive autoridade para regular certas transações e cobrar taxas. Atualmente, o grupo tem capacidade de gerenciar as importações de tecidos, emitir certificados de origem, possuem comitês de arbitragem para resolução de controvérsias, administram a prática de subcontratação/terceirização, recebem subsídios e benefícios fiscais diferenciados (um jornal de língua bengali estimou que esses subsídios e isenções fiscais excederam as receitas fiscais da indústria em cerca de US $ 17 milhões):

> On a recent evening, Atiqul Islam, the group's president, sat at his desk and signed applications from factory owners seeking duty-free status to import machinery. A half-hour earlier, he had presided over a news conference about a skills training program for workers that the group had organized with the United Nations Development Program, the British international development agency UK-AID and the International Labor Organization. (YARDLEY,2013).

Embora a legislação de Bangladesh não obedeça todos os padrões internacionais, a aplicação rigorosa das leis nacionais seria um importante passo para diminuir a impunidade dos empresários do setor têxtil, até porque a seção 195 da Lei Trabalhista do país de 2006 proíbe inúmeras práticas trabalhistas injustas como demitir, ferir, ameaçar e/ou remover do emprego qualquer trabalhador que seja ou tente persuadir outra pessoa a fazer parte do

sindicato e Bangladesh também ratificou as convenções 87 e 98 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre liberdade de associação e negociação coletiva. Segundo os princípios orientadores da ONU sobre empresas e direitos humanos, os donos das fábricas têm responsabilidade pelos produtos que compram, por prevenir qualquer violação de direitos humanos que ocorram dentro das fábricas e por tomar as medidas necessárias para corrigir os possíveis abusos. (HUMAN RIGHTS WATCH, s.d.).

Além das violações de direitos humanos já citadas, os trabalhadores têxteis também sofrem com o atraso ou não pagamento dos salários e das horas extras - o artigo 123 da Lei Trabalhista de Bangladesh diz que os salários devem ser pagos antes do final do sétimo dia de cada mês - algumas fábricas negam a licença maternidade ou então concedem um período reduzido[4] e outras não fornecem água potável aos seus funcionários. (HUMAN RIGHTS WATCH,2015). Ademais, os trabalhadores de confecções em Bangladesh que protestam por melhores condições de trabalho ou tentam formar sindicatos são constantemente espancados e reprimidos por forças do governo. (TEMPESTA, 2015).

Existe uma série de forças do governo que interferem em assuntos da indústria têxtil do país. Como exemplo pode-se citar a polícia industrial, criada pelo primeiro ministro em 2010 e destinada a manter a ordem nos distritos fabris, principalmente no que diz respeito à resolução de divergências entre os trabalhadores e gerentes. Entretanto, muitos trabalhadores e sindicalistas dizem que a polícia quase sempre favorece os interesses dos empresários e que até cabe a este grupo empresarial comprar carros de patrulha para os oficiais. (YARDLEY, 2013). A Agência Especial, a polícia dos povoados (*thana*), a Agência de detetives à paisana, uma divisão da Agência Especial que supervisiona alfândegas e aeroportos, um Batalhão de Ações Rápidas paramilitar e o Serviço de Inteligência de Segurança Nacional (NSI na sigla em inglês) também fazem parte da variedade de forças policiais bengalis e as vezes monitoram os militantes trabalhistas (especialmente a NSI). (POGUE, 2013).

O governo do país não se comprometeu em aplicar seriamente as regras de segurança na indústria têxtil a fim de não comprometer as exportações têxteis (em 2013 o setor era responsável por 80% de todas as exportações do país (POGUE, 2013), e embora cada tragédia descrita a seguir fosse investigada, os padrões de segurança continuam precários. (ICFI, 2006) Além disso, é de interesse dos empresários do país manterem "os custos baixos porque os preços oferecidos por compradores ocidentais são tão baixos que é quase impossível manter uma margem de lucro decente". (POGUE, 2013).

4 De acordo com a Lei Trabalhista do país, as mulheres que estão grávidas do primeiro filho têm direito a 16 semanas de licença, pelo menos oito semanas após o parto, desde que tenham trabalhado para o empregador por pelo menos seis meses antes da data da licença. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017).

Porém, as pressões da mídia, empresas, fornecedores e consumidores de diversos países vêm contribuindo para promover algumas melhoras ao longo dos anos, especialmente porque clientes como o Walmart e a Nike foram alvo de campanhas de ativistas contra as condições de trabalho dessas fábricas. A falta de transparência dessa cadeia produtiva acaba sendo uma das principais vias pelas quais as grandes empresas fast-fashion continuam propagando esse modo de produção. Muitas marcas importam roupas produzidas em países periféricos visando a ampliação de seu percentual de lucro, mas quando questionadas sobre a série de acidentes ocorridos em indústrias têxteis de Bangladesh, os varejistas informam que desconheciam as práticas, estratégia de defesa utilizada pelo Walmart a respeito da fábrica de Tazreen[5] .(BBC BRASIL, 2013) .

Vale ressaltar que o Walmart adotou em 1992 o chamado "Padrões para Fornecedores" onde previa modelos a serem seguidos pelos seus fornecedores a fim de eliminar o trabalho infantil e outros abusos nas confecções, e analisando a atual Declaração de Ética Global da empresa observa-se que a marca continua com tal política e que as fábricas subcontratadas pelo Walmart devem estar cientes desta declaração e seguir os seus padrões, no entanto, a empresa possui forte presença em Bangladesh (segundo maior cliente de todas as fábricas do país, a empresa compra a cada ano cerca de 1 bilhão de dólares em roupas produzidas em Bangladesh) e mesmo negando que suas roupas estivessem sendo produzidas no momento do desabamento do Rana Plaza, meses antes o Walmart tinha destacada comparência. (FAUS, 2014).

A cadeia produtiva da indústria têxtil também é capaz de produzir consequências negativas para o meio ambiente caso não sejam tomados os cuidados necessários durante a produção, que "inicia-se na agropecuária (fibras naturais como o algodão) ou na indústria química (fibras manufaturadas), passando pelo fio, tecelagem, beneficiamento, confecção de vestuário e terminando no consumidor final". Além de agravar o gasto e desgaste de recursos naturais, o modelo *fast-fashion* também pode ocasionar riscos à saúde de funcionários, sobretudo àqueles que lidam com o uso de agroquímicos e outras substâncias tóxicas.

Os principais danos presentes nesta cadeia produtiva podem ser elencados conforme as tarefas que se executam: produção do algodão (uso excessivo de agroquímicos e de água; condições degradantes do trabalhador rural e trabalho infantil; riscos à saúde do trabalhador; geração de resíduos tóxicos; emissões de gases de efeito estufa); indústria de fiação, tecelagem e acabamen-

[5] No dia 24 de novembro de 2012 houve um incêndio na fábrica da Tazreen Fashions, que deixou 117 mortos e 300 trabalhadores feridos (TEXTILE TODAY, 2013). A fábrica produzia camisetas, calças jeans e shorts para Walmart, Sears, M.J. Soffe (fornecedora de peças licenciada pelo Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA), entre outros, e possuía uma grande capacidade de produção: cerca de um milhão de camisetas por mês (POGUE, 2013).

to (uso de materiais tóxicos; geração de resíduos industriais; consumo de fontes de energia não renováveis; geração de efluentes líquidos contaminados; uso excessivo de água no processo das lavagens; ambiente insalubre para o trabalhador); confecções, varejo e marcas (condições degradantes nas confecções; estímulo ao consumo excessivo no varejo; geração de resíduos; emissões de gases do efeito estufa); lavanderias industriais (uso excessivo de água e produtos químicos; geração de efluentes líquidos contaminados); uso pelo consumidor (uso excessivo de água, energia – lavagens, secagem, passagem de roupas – e emissões de gases do efeito estufa; geração de resíduos sólidos como embalagens e roupas descartadas). (UNIETHOS, 2013).

Tendo em vista as considerações do capítulo anterior a respeito da atual configuração da cadeia produtiva da indústria têxtil e as suas consequências socioambientais, fica perceptível que tais danos concentram-se em países periféricos (embora sejam especialmente os hábitos de consumo das populações dos países centrais que contribuam para a proliferação do modelo fast fashion), justamente por serem os maiores produtores de matéria prima, por possuírem os maiores centros de fabricação de tecidos e vestuário, serem mais vulneráveis, com menos recursos e fiscalização. (SAYÃO, 2017). A partir do momento que as multinacionais do ramo têxtil transferiram suas atividades para esses Estados periféricos, grande parte das consequências desse modo de produção também foi atraída para esses locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se discutir o impacto que a atual indústria da moda promove na vida das populações de países periféricos; através da análise do surgimento e desenvolvimento da indústria têxtil é possivel perceber que a configuração da ramificação da cadeia da moda é fruto do processo histórico pelo qual os países do Sistema Internacional foram sujeitos ao longo dos anos, cabendo aos países centrais o papel de promover atividades mais complexas e intensivas em capital e tecnologia, enquanto os países periféricos especializaram-se na produção de bens primários de baixo valor agregado e intensivas em mão de obra.

Esse histórico permite observar que tais violações socioambientais citadas anteriormente sempre existiram, com a diferença que no início, quando a atividade industrial concentrava-se nos países centrais, tais violações ocorriam em Estados que possuíam os meios de produção, tecnologia e capital, assim, conforme a configuração do mercado mundial vai se alterando e transferindo as atividades em menor valor agregado para os países periféricos, os abusos passam a ocorrer nesses mesmos locais.

Atualmente, a utilização de mão de obra infantil ainda é recorrente na

indústria *fast-fashion* e isso traz implicações que já existiam na época da Revolução Industrial, como os riscos à saúde humana (exposição à substâncias nocivas, deformações na coluna em função das horas trabalhando na mesma posição e da incompleta estrutura física da criança etc) e prejuízo à formação escolar.

A legislação trabalhista nos Estados periféricos é diferente daquela desenvolvida nos Estados centrais, sendo bem menos rigorosas ou então menos controladas (sem fiscalização das condições dos ambientes de trabalho), por isso, é necessário um fortalecimento de políticas públicas voltadas à segurança e saúde do trabalhador. Por abrigarem todos os processos de produção, desde a produção de matéria prima até a manufatura, consumo e descarte, existe uma maior facilidade em criar um marco regulatório ou dispositivos de fiscalização dessas atividades nos países periféricos, porém, a ação se torna mais complicada devido à influência que os detentores de capital possuem na política desses locais, direcionando as práticas e regulamentações a favor do setor empresarial, relegando a responsabilidade sobre os centros fabris.

Além disso, cabem aos governos atrelarem a questão da transparência em suas legislações, assim como já vem sendo feito diversos lugares, onde o consumidor passa a ter acesso a informações sobre as condições sociais, ambientais e de governança corporativa das grandes multinacionais, possibilitando maior conscientização dos usuários das marcas a respeito do consumo e também permitindo aos governos o acesso a relatórios que avaliem os verdadeiros riscos das cadeias de fornecimento e o monitoramento de indústrias que atuem em seu território, bem como a punição das irregularidades encontradas.

A internacionalização da produção é algo comum hoje em dia e dificilmente as empresas abandonarão essa estratégia, uma vez que esta facilita o barateamento de seus artigos e maximiza seus lucros. Uma possível mudança pode ocorrer no sentido de alterar o local onde as grandes marcas buscam seus fornecedores, por exemplo, Bangladesh atraiu a atenção da mídia, governos e organizações internacionais principalmente após os acidentes relatados, o que pode, futuramente, enrijecer a sua legislação trabalhista e ambiental devido à pressão de tais atores, encarecendo os custos de fabricação no país e forçando as multinacionais abandonarem o local e buscarem novos fornecedores em Estados mais desregulamentados e com baixa fiscalização, continuando a perpetuação do modelo produtivo. Isso já aconteceu anteriormente com a China (um dos motivos pelos quais a produção têxtil em Bangladesh aumentou) e pode vir a ocorrer com Bangladesh, já que novos centros fabris vêm sendo instalados no continente africano.

REFERÊNCIAS

ABIT. Perfil do Setor. Disponível em: https://www.abit.org.br/cont/perfil--do-setor. Acesso em: 13 set. 2020.

ALMEIDA, P. R. A economia internacional no século XX: um ensaio de síntese. *Rev. Bras. Polít. Int.* 44 (1): 112-136, 2001.

BBC. Brasil. *Desabamento em Bangladesh revela lado obscuro da indústria de roupas.*Portal EBC , 2013.Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2013/04/desabamento-em-bangladesh-revela-lado--obscuro-da-industria-de-roupas> Acesso em: 2 set.2018.

DANIEL, C.. O trabalho e a questão de gênero: a participação de mulheres na dinâmica do trabalho. *O Social em Questão*.Revista do Departameno de Serviço Social, PUC-RJ. p. 323-344, 2011.

ENGELS, F.. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Afrontamento, 1975.

FAUS, J. *Três empresas dos EUA se retificam e enviam ajuda às vítimas de Daca*. El País Brasil, 24/04/2014. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/04/24/internacional/1398295623_541650.html> Acesso em: 2 set. 2018. Acesso em: 13 set. 2020.

FERREIRA, A. *O design prêt-à-porter da revista de moda*. Tese de Doutorado. Universidade de Lisboa. Faculdade de Arquitetura, 2015.

GONÇALVES, E. D.; STELZER, J.. Estado, globalização e soberania: fundamentos político-jurídicos do fenômeno da transnacionalidade. *Anais*. XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, p. 10948-10971, 2009.

GORINI, A. *Panorama do setor têxtil no Brasil e no mundo: reestruturação e perspectivas*. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 12, p. [17]-50, set. 2000. Disponível em: s. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3226/2/BS%2012%20Panorama%20do%20Setor%20T%C3%AAxtil%20no%20Brasil%20e%20no%20Mundo_P.pdf Acesso em: 13 set. 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Whoever Raises their Head Suffers the Most.* HUMAN RIGHTS WATCH.22/4/2015. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2015/04/22/whoever-raises-their-head-suffers-most/workers-rights-bangladeshs-garment> Acesso em: 6 jul.2018.

HUNTER, I. *Crammed into squalid factories to produce cloths for the*

West on just 20p a day, the children forced to work in horrific unregulated workshops of Bangladesh. MailOnline. 30/11/2015. Disponível em: http://www.dailymail.co.uk/news/article-3339578/Crammed-squalid-factories-produce-clothes-West-just-20p-day-children-forced-work-horrific--unregulated-workshops-Bangladesh.html Acesso em: 13 set. 2020.

CARVALHO, G. Multinacionais, os límites da soberania. FGV, Instituto de Documentação, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1977.

ICFI, P. B.. *Bangladesh: 54 workers killed in textile factory fire*. World Socialist Web Site.Mar.2006. Disponível em: <https://www.wsws.org/en/articles/2006/03/bang-m02.html> Acesso em: 1 jul. 2018.

LONGHI, T. C.; SANTOS, F. A. Uma análise crítica das condições de trabalho na indústria têxtil desde a industrialização do setor até os dias atuais. *HDF Revista*, v.5, n.10, 73-90, ago/dez 2016.

PEZZOLO, D. B. *Tecidos - história, tramas, tipos e usos*. São Paulo: Senac, 2009.

POGUE, J.. *Desastres Fabricados em Bangladesh*. Revista Vice. 28/08/2013. Disponível em:<https://www.vice.com/pt_br/article/aew3qb/desastres--fabricados-em-bangladesh-v5n1> Acesso em: 1 jul. 2018.

RODRIGUES, A. V.. *Do fast fashion ao see now, uy now: uma análise dos movimentos sob a perspectivada indústria criativa na área da moda*. (Dissertação de Mestrado no curso de Indústria Critiva).Feevale, Novo Hamburgo. 2017.

SAYÃO, V.. *Países mais pobres são os mais afetados por mudanças climáticas e poluição.* Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 2017. disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/paises-mais--pobres-sao-os-mais-afetados-por-mudancas-climaticas-e-poluicao> .Acesso em: 1 ago. 2018.

SILVA, R. A. A Exaustão de Sísifo - articulação entre toyotismo, neoliberalismo e teoria do capital humano. *Revista Mediações Londrina*, 11, 147-162, jan/jun de 2006.

TANJI, T. Escravos da moda: os bastidores nada bonitos da indústria fashion. *Revista Galileu*. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2016/06/escravos-da-moda-os-bastidores-nada--bonitos-da-industria-fashion.html> Acesso em: 8 mai.2018.

TAPIOLA, K. Empresas multinacionais e os desafios sociais do século

XXI. Revista Direito Mackenzie, v. 1, n. 1, 2000.

TEMPESTA, E.. *They used sticks and scissors': Garment worker reveals details about the brutal beating she received after asking for better working conditions in Bangladeshi factory*. Dailymail. 2015. Disponível em:http://www.dailymail.co.uk/femail/article-3061503/Garment-worker-reveals--details-brutal-beating-received-asking-better-working-conditions-Bangladeshi-factory.html Acesso em: 2 jul.2018.

TEXTILE TODAY. Disponível em *Clothing sector gets another death toll.* Textile Today, 2013. Disponível em:<https://www.textiletoday.com.bd/clothing-sector-gets-another-death-toll/> Acesso em: 1 jul. 2018.

THE NEW YORK TIMES. *Traumas e desemprego ainda atormentam os trabalhadores da indústria têxtil em Bangladesh.* In: Gazeta do Povo. EditoriaViver Bem.Moda e Beleza.10/05/2018. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/viver-bem/moda-e-beleza/sofrimento-dos-trabalhadores--de-sweatshops-de-bangladesh-nao-acabou/. Acesso em: 13 set. 2020.

UNIETHOS. *Sustentabilidade e Competitividade na Cadeia da Moda*. São Paulo, 2013.

UNISINOS. *De Bangladesh às lojas, roupas baratas que custaram vidas*. INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS.07/05/2013. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/171-noticias/noticias-2013/519888-de--bangladesh-as-lojas-roupas-baratas-que-custaram-vidas> Acesso em: 19 ago. 2018.

WALLERSTEIN, I. *Capitalismo Histórico*. São Paulo (SP): Brasiliense, 1985.

YARDLEY, J.. *Guerra salarial abala Bangladesh.* Folha de S.Paulo. S.d. Disponível em. https://www1.folha.uol.com.br/fsp/newyorktimes/64212-guerra-salarial-abala-bangladesh.shtml. Acesso em: 9 jul.2018.

YARDLEY, J. *Garment Trade Wields Power in Bangladesh*. The New York Times. 24/07/2013 Disponível em: https://www.nytimes.com/2013/07/25/world/asia/garment-trade-wields-power-in-bangladesh.html. Acesso em: 9 jul.2018.

YARDLEY, J. *Bangladesh Pollution, Told in Colors and Smells.* The New York Times. 14 /07/2013. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2013/07/15/world/asia/bangladesh-pollution-told-in-colors-and-smells.html> Acesso em: 25 jul.2018.

SOBRE OS ORGANIZADORES

DANIEL REI CORONATO

Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) em 2017, Mestre em Ciências Sociais (área de concentração: Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2013) e Especialista em Negociações Econômicas Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP (2011). Coordenador do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional vinculado ao IPECI (Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas) e professor de Relações Internacionais e Histórica da Universidade Católica de Santos.

FABIANO LOURENÇO DE MENEZES

Coordenador do curso de Relações Internacionais da UNISANTOS (2014 - atual) e Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Internacional da UNISANTOS (2015 - atual). Doutor em Integração da América Latina pelo PROLAM/USP na sub-área de práticas políticas e Relações Internacionais (2013). Participante do curso de verão sobre Migrações Forçadas no Refugee Studies Centre, Universidade de Oxford, Reino Unido (2007). Vivência internacional de três anos (2000-2003) na Austrália, durante a qual cursei o Master of Arts in International Relations pela New South Wales University (2002/2003) obtendo ao final o título de Especialista nessa área. Experiência prática de sete anos como advogado com atuação na proteção e integração de refugiados na cidade de Santos e responsável pelo Centro de Refugiados da Cáritas Diocesana de Santos (2003-2010). Professor universitário desde 2006 com experiência nos cursos de Direito, Administração e Relações Internacionais. Experiência de dois anos como advogado no setor corporativo (1998-2000). Áreas de interesse: teoria das Relações Internacionais; regimes internacionais; agenda 2030 das Nações Unidas; responsabilidade social corporativa; regime dos refugiados; direitos humanos; e inovação.

NATALIA NOSCHESE FINGERMANN

Doutora em Administração Pública e Governo na FGV-SP (2014), Mestre em Social Development pela University of Sussex, reconhecido

pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, e Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Atualmente é professora e pesquisadora do Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), Professora do Curso de Tecnologia em Gestão, Negócios e Inovação da FATEC SEBRAE e do Curso em Gestão Pública da UNIVESP, além de Pesquisadora Associada do Instituto de Estudos Sociais e Economicos (IESE- Moçambique). Atuou por seis anos como Coordenadora, Professora e Pesquisadora do curso de Relações Internacionais e da Pós-graduação em Projetos Sociais: Gestão e Perspectivas do Centro Universitário SENAC. Possui ampla experiência na área de Relações Internacionais e Administração Pública, atuando como consultora em instituições nacionais e internacionais.

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Afiliado

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

ABEC
Associação Brasileira de Editores Científicos

CBL
Câmara
Brasileira
do Livro