

Current foreign and security policy issues regarding stationing nuclear tactical weapons in Italy 2

Questões atuais em política externa e de segurança relacionadas ao estacionamento de armas táticas nucleares na Itália
Temas de actualidad en política exterior y de seguridad relacionados con el estacionamiento de armas nucleares tácticas en Italia
Lili Takács

Desempenho do comércio da celulose brasileira para a China, 1990 a 2016 11

Brazilian pulp trade performance for China, 1990 to 2016
Desempeño del comercio brasileño de celulosa a China, 1990 a 2016
Letícia Soares Viana
Naisy Silva Soares
Lyvia Julienne Sousa Rego

Das opiniões publicadas para as opiniões postadas: os atalhos informativos e a internet nos temas internacionais 20

From Printed to Posted Opinions: The Informational Shortcuts and the Internet on International Issues
De las opiniones impresas a las publicaciones en internet: los atajos informativos y el uso de las redes sociales en los asuntos internacionales
Jonatas Torresan Marcelino

Do Pequeno ao Grande Líbano: os desafios contemporâneos da República Libanesa 29

From Small to Greater Lebanon: the contemporary challenges of the Lebanese Republic
Del Pequeño al Gran Líbano: los desafíos contemporáneos de la República Libanesa
Danny Zahreddine

As diplomatas bissau-guineenses por elas mesmas: obstáculos ao ingresso e à permanência na carreira diplomática 48

Bissau-Guinean female diplomats by themselves: obstacles to admission and permanence in the diplomatic career
Las diplomáticas bissauguineanas por sí mismas: obstáculos para la admisión y permanencia en la carrera diplomática
Naentrem Sanca
Enzo Lenine

Resenha: livro Novos caminhos para a construção da paz 61

Áureo de Toledo Gomes
Julia Facchini

Resenha: livro *Inside Terrorism* de Bruce Hoffman 64

Marina Cavalcante Martins Pereira

Entrevista com Diana Tussie: a economia política internacional latino-americana, visões de uma fundadora 67

Aline Contti Castro
Juliana Peixoto Batista



Current foreign and security policy issues regarding stationing nuclear tactical weapons in Italy

Questões atuais em política externa e de segurança relacionadas ao estacionamento de armas táticas nucleares na Itália

Temas de actualidad en política exterior y de seguridad relacionados con el estacionamiento de armas nucleares tácticas en Italia

Lili Takács¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n2p2

Received in January 1st, 2020
Accepted in May 5, 2020

Abstract

During the Cold War Rome hosted nuclear weapons to strengthen the international ranking of the country, hoping that it provides opportunity to restore trust in Italy. Although the original reasons of hosting U.S. nuclear weapons disappeared at the end of the Cold War, Italy is not actively promoting nuclear disarmament.

Keywords: Italy. United States. Nuclear weapons. Nuclear disarmament. NATO.

Resumo

Durante a Guerra Fria, Roma hospedou armas nucleares para fortalecer a classificação internacional do país, na esperança de que isso proporcione oportunidade para restaurar a confiança na Itália. Embora as razões originais para hospedar as armas nucleares dos EUA tenham desaparecido, a Itália não está promovendo ativamente o desarmamento nuclear.

Palavras chaves: Itália. Estados Unidos. Armas nucleares. Desarmamento nuclear. NATO.

Resumen

Durante la Guerra Fría, Roma albergó armas nucleares para fortalecer la clasificación internacional del país, con la esperanza de que brinde la oportunidad de restaurar la confianza en Italia. Aunque las razones originales para albergar armas nucleares estadounidenses desaparecieron, Italia no está promoviendo activamente el desarme nuclear.

Palabras clave: Italia. Estados Unidos. Armas nucleares. Desarme nuclear. OTAN.

¹ Lili Takács is a PhD candidate at Doctoral School of Military Sciences at the National University of Public Service in Budapest, Hungary. Her research focuses on Italian foreign and security policy within the Mediterranean region, and Italian-Libyan relations. ORCID: 0000-0001-9085-6168

Introduction

According to the North Atlantic Treaty Organization (NATO) Lisbon Summit Declaration issued on 19 November 2010 the Alliance continues to support non-proliferation efforts in order to create a world without nuclear weapons (NATO, 1949; 2010). However, as long as nuclear weapons do exist, NATO remains a nuclear alliance. Apart from the two European nuclear powers (Great Britain, France), nuclear weapons are stationed in five European NATO member states – Belgium, the Netherlands, Turkey, Germany and Italy – within the framework of forward-deployment. In the last years several discussions have been unfolded either in the United States (US) or in Europe, whether nuclear weapons could be used in the changed security environment of our days. Since the end of the Cold War the number of tactical nuclear weapons stored in Europe has been significantly reduced, however their further reduction or complete withdrawal from Europe have been subject of intense debates.

Even though estimates indicate that amongst the above-mentioned countries Italy hosts the most nuclear devices and this is the only country with two nuclear bases on its territory, the Italian standpoint regarding nuclear weapons is not well-known. This research aims at displaying Italian standpoint and policies regarding hosting nonstrategic nuclear weapons (NSNW) on Italian soil, with a special emphasis of its foreign and domestic policy implications and the changes that has occurred. In my paper I use the term “nonstrategic nuclear weapons” as nonstrategic (tactical) nuclear weapons referring to short-range weapons. Within the U.S.-Soviet context, this meant lan-

d-based missiles with a range of less than 500 km and air- and sea-launched weapons with a range of less than 600 km, that were not suited for strategic missions because they lacked the range to reach targets inside the Soviet Union (or, for Soviet weapons, targets inside the United States). They were often small enough to be deployed with troops in the field or at forward bases, the U.S. and the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) could have used them to attack targets in the theatre of the conflict, or on the battlefield itself, to support more limited military missions. (WOOLF, 2019)

In my paper I intend to analyse Italy's position regarding hosting nuclear weapons based on Robert Putnam's logic of two-level games that connects domestic politics and international relations, one influencing the other. I argue that there are significant differences of the role domestic politics between the Cold War and the post-Cold War period regarding Italian nuclear policies. Putnam states that national governments have to participate in two-level games (domestic and international level) and cannot concentrate only on one of the levels while neglecting the other. International agreements (in our case: hosting US NSNWs) need to be adopted by national legislation (formal ratification) and by the public (informal ratification). (PUTNAM, 1988).

Resorting to Putnam's theory my hypothesis is that in this specific area of politics domestic politics contributed to the governments' choices without the need of formal ratification during the Cold War period, however, in the New World either formal or informal ratification would be more needed. Using the methodology of document analysis this research is based on governmental and parliamentary sources, news items, speeches, interviews and

reports. Due to length limit I display the major 'milestones' of Italian nuclear policy from the arrival to nuclear weapons to Italy in the fifties until the 1st Conte-government.

Types of tactical nuclear weapons stored in Italian territory

The first nuclear weapons were delivered to North-Eastern Italy in 1957: nuclear warheads for the Corporal and Honest John rockets were assigned to the American Southern European Task Force (SETAF). Negotiations leading to the 1955 creation of SETAF constituted a precedent for future negotiations for both countries. From the one hand Italy tried to present the agreement as a result of a multilateral NATO initiative, not as a U.S.- Italy bilateral one in order to minimize potential hostile repercussions from the Soviet Union. From the other hand Italy aspired to reduce the costs of hosting American troops on its territory, expecting to obtain certain compensation to be used to develop Italian forces (NUTI, 2011). From 1959 to 1960, 30 U.S. Jupiter intermediate range ballistic missiles (IRBMs) with 1.45-megaton thermonuclear warheads were deployed to Italy as part of the Eisenhower-administration's nuclear arsenal modernisation programme. These missiles were dismantled in April 1963, six months after the Cuban Missile Crisis was resolved. From the beginning of the sixties Italy hosted antiaircraft Nike-Hercules missiles with W-31 nuclear warheads with yields of 2, 20, and 40 kilotons positioned in the northern part of Italy; nuclear landmines – atomic demolition munitions – positioned on the Yugoslavian border; gravity bombs and several dual-use

weapons (e.g. Starfighter fighter-bombers) (FORADORI, 2012)

At the end of the Cold War the United States opted for the radical reduction of its several thousand nuclear weapons stored in Europe. According to experts about 60-90 B-61 gravity bombs can be hosted by Italy (NORRIS; KRISTENSEN, 2012).

Hosting nuclear weapons, as a tool of increasing international ranking during the Cold War

After the Second World War Italy concentrated its efforts on avoiding a punitive peace treaty, which was an essential step for reconstructing its destroyed economy and for (re)creating political stability to (re)secure its shattered international status. It must be highlighted that post-World War Italian foreign policy was based on the pursuit of counterbalancing the effects of the peace treaty (HALMOSY, 1982). As Italy integrated into the Western block, the bipolar environment became the decisive cleavage in domestic policy as well, having a direct influence on Italian foreign policy behaviour.

After nuclear bombs were dropped on Hiroshima and Nagasaki the civil and military sphere agreed that Italy's international ranking would be adversely affected by the nuclear era thus resulting in the country's further marginalization within the international arena (NUTI, 2011). This opinion was embraced by the Italian political regime as well, thereby when formulating foreign policy goals during the bipolar era the will of compensating the damaged international status always came in the limelight, this concept became the basis of Italy's military nuclear policy during the Cold War.

After the nuclear revolution of the fifties, Italian nuclear policy was based on strengthening transatlantic relations which was seen as the main source of accessing nuclear technology and reaching any kind of nuclear power status (NUTI, 2011). As far as nuclear sharing remained in the centre of debates regarding transatlantic security, Italy lobbied intensively within NATO for the joint control of nuclear weapons, since compared to Italy's real international ranking it would have guaranteed Rome bigger influence on decision-making about the eventual launch of nuclear weapons. This behaviour (lobbying for the joint control without the joint burden-sharing) can be interpreted as the externalization of the internal constraints (see later) (ISERNIA; LONGO, 2017), minimizing demands from the outside that could change the domestic order, thus justifying free riding behaviour in international institutions, which in Putnam's theory suggests the lack of will to enlarge the domestic win-set, and using tied-hand behaviour (PUTNAM, 1988)

The Kennedy administration's decision to gradually implement changes in its nuclear policy impacted Italy directly. From the one hand, as the U.S backed away from the concept of nuclear sharing Italy was drifting away from nuclear membership (according to its own interpretation). From the other hand the fact that the U.S. decided to give up nuclear sharing in favour of a non-proliferation treaty with USSR was a serious setback for Italian nuclear policy based on transatlantic cooperation. As a consequence Italy was a fierce opponent of signing the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) (ALBERQUE, 2017). The Italian government proposed a substantial revision and tried to coordinate its efforts with the government of West Germany, however, due to

the vicinity of the World War the creation of an Italo-German axis would have evoked bad memories, thus open and fierce German-Italian cooperation did not materialize (MERLINI, 1988). Italy took the position that the treaty would *de facto* consolidate existing differences within Western European states by using 'nuclear state', 'non-nuclear state' classification, (in Italian interpretation it would have meant permanent Italian military inferiority to France), hence it would hinder the deepening of European integration. As a consequence Rome lobbied for a limited-term treaty which would have given possibility to renegotiate the terms of statuses.

Signing the NPT led to the supervision of Italian nuclear policy: in order to compensate its exclusion from the inner circle Rome became a fierce supporter of the deployment of new weapons (NJØLSTAD, 2005). The aim of the support of the deployment of Euromissiles and the activity shown during rearmament process of the so-called second Cold War was to restore the image of a reliable partner which has been damaged once again by Italian economic difficulties of the 70s, consecutive far-left terrorist attacks and domestic politics instability. Thus in this period the aim of Italian nuclear policy was even more to counterbalance and exploit the negative image caused by domestic policy problems, not to gain domestic political support.

Based on this strategic thinking it is hardly surprising that Italy was the only Western European country that tried to have a real dual key arrangement for the control of the nuclear weapons (NUTI, 2011). According to this concept two ignition keys would have been necessary to actually deploy nuclear weapons: one must have been used by an Italian official, the

other by an American one, since the possibility of passively accepting decisions made by other power/powers was not satisfactory enough for Rome. However, this mechanism functioned only for one year in 1962, and only regarding the Jupiter missiles, in every other cases the nuclear weapons were under strict US control (FORADORI, 2014).

During the whole Cold War objectives of Italian nuclear policy were evident, either in terms of foreign policy, or in terms of domestic policy. Bipolar environment had a heavy influence on the fragmented, unstable Italian domestic political system (MOLNÁR, 2011), since the most important cleavage between political parties was product of the East-West opposition: the Italian Communist Party (*Partito Comunista Italiano*, PCI) with its 30% support in average was unable to find any possible coalition partners. When using Putnam's theory this composition of Italian domestic politics resulted in the fact that the 'formal ratification' of Rome's decision wasn't restrained by domestic political issues. PCI assumed the role of supporting anti-nuclear protests and movements which had several effects on Italian nuclear policy. Firstly, due to the fact that it was the Communist party – forced into opposition – supporting protests probably thwarted the evolution of Northern European-like anti-nuclear mass movements (MORO, 2017). Secondly, the objection of nuclear issues by the Communist party strengthened the pro-nuclear position of the often-changing, pro-Western Italian governments, even when the ruling elite was not entirely convinced of the expediency of hosting nuclear weapons. The anti-nuclear stance of PCI made pro-Western orientation more accentuated in Italian politics, thus simplifying the whole issue of hosting nuclear weapons to a choice between “East” and “West”.

Current issues of nuclear weapons

With the end of the Cold War NATO decreased its reliance on nuclear weapons in its defence strategy (NATO, 1999). Since the beginning of the New World Order Italy's national security has not been threatened by such an evident and easily definable challenge which would necessitate the deployment of tactical nuclear weapons. Furthermore, technological development exceeded the practical advantages of using nuclear weapons, currently there are many better solutions (e.g. new generation precision weapons) to address any crises than launching gravity bombs delivered by aircrafts which are exposed to modern air defence systems, however, no nuclear power is willing to disarm its nuclear weapons unilaterally.

Parallel to the changes of the international environment Italian security policy underwent major changes: from the static security policy of the Cold War, concentrating on unidirectional security threat and conventional Article V.-related territorial defence tasks Italian security policy shifted towards a more flexible and active approach (FORADORI, 2014). This resulted that Rome is capable of projecting increased force and Italian armed forces can intervene in distant theatres as well, from security consumer it has become security provider. However, NSNWs cannot be deployed during crisis management and peacekeeping tasks. Italian politics accepted that in the 21st century international ranking is not determined by a country's will to host nuclear weapons on its territory, but by its active participation in handling international crises.

As far as domestic policy is concerned the need to keep the Italian Communist Party in opposition became outdated, PCI transformed

into an accepted, politically acceptable, coalition-capable social democratic party which doesn't want to change anymore Italy's foreign policy orientation. As a consequence the domestic political win-set ceased to be being limited, Italian governments have to satisfy their domestic voters with the nuclear policy, as well.

Political attitude towards disarmament

Even though the original reasons for hosting nuclear weapons disappeared, Italy is not particularly active in the field of disarmament. Officially Rome supports nuclear disarmament, however, until a joint position isn't reached amongst NATO member states, it is highly impossible that Italy would take 'unilateral' steps. As a consequence until any NATO member state – e.g. Baltic or Central and Eastern European countries – attributes security values to deploying nuclear weapons to Europe, Italy is willing to slow down or delay any decision regarding their complete withdrawal, since multilateral decisions have traditionally enjoyed advantages to unilateral ones in Italian foreign policy.

Rhetorically Rome fully supports nuclear disarmament, but in spite of the rhetorical support Italian governments haven't submitted any concrete initiative, and it's highly probable that the realization of US preferences will continue to come first in the future. The Italian government didn't even join the other three NATO member states (Germany, Belgium, the Netherlands) that expressed their will to disarm nuclear weapons since 2009-2010 (SPAGNUOLO, 2011). However, in case these countries reach an agreement about the details of disarmament, Italy probably will follow their lead and won't insist on keeping NSNWs in

its territory, otherwise it would go against Germany, whose status it has been trying to achieve for a long time. Disarmament hasn't been on the Italian political agenda since the German-Belgian-Dutch initiatives were announced. The IV Berlusconi-government (2008-2011) preferred bilateral relations based on good personal relations of the Prime Minister; it emphasized the importance of the United States. This atlanticist orientation impeded the adoption of a joint statement with pro-disarmament countries against the US. After the fall of the Berlusconi administration, Mario Monti's technocrat government came into power (2011-2013) which didn't have neither adequate mandate, nor adequate leader to address such complex issues. It must be taken into consideration that the Monti government had to deal primarily with the consequences of the economic and the migration crises thus its dual crises management efforts couldn't focus on NSNWs. The same applies for Enrico Letta's then Matteo Renzi's grand coalition governments. After the 2018 parliamentary elections a slightly unorthodox coalition came into power with Lega and MoVimento 5Stelle (M5S). The coalition parties had differing views regarding nuclear weapons: while M5S wanted to rend the Mediterranean region a nuclear-free zone, Lega emphasized the importance of the privileged relations with the US which excludes nuclear disarmament (TREZZA, 2018). Since the governing parties had converging opinions about more urgent issues as well, nuclear questions were off the agenda, under the 1st Conte-government Lega and M5S simply avoided the issue in order to maintain the fragile coalition as long as possible.

Nuclear disarmament is neither on the public, nor on the political agenda. In the centre

of Italian foreign and security policy we find a dual crisis management mechanism addressing the effects of financial-economic crisis on the one hand, the migration-refugee crisis on the other hand. These issues are more important for the public's *subjective* perception of security than nuclear weapons deployed to Italian territory which aren't even known by the population.

The population wasn't surveyed until the mid-2000's, even from then only some surveys were conducted having the conclusion that Italians are more pro-disarmament than pro-NSNWs. Resorting to Putnam's theory, we find that there was no need for 'informal ratification' by the public of government agreements to host NSNWs. The result of these surveys corroborates with the assumption that the public was left out of decisions regarding nuclear issues: according to the results of the 2006 surveys –conducted 50 years after the first American NSNWs had been deployed to Italy – 32.6% of the respondents were not aware that nuclear weapons are stored in their country, and only 10.9% of them knew it for fact. After the respondents were informed that independent experts claim that nuclear weapons are stored in Italian territory, more than half of the respondents expressed concerns about this phenomenon. In lack of information for decades Italian governments avoided informal ratification of their decisions regarding nuclear policy. Amongst the five European countries hosting American nuclear weapons Italy has the biggest number of supporters of the nuclear-free Europe concept (71.5% of the respondents in 2006) (STRATCOM, 2006). In a 2007 survey 93% of the respondents claimed that Italy should aim at reducing/disarming nuclear weapons and for 70% of them the use of nuclear weapons by NATO wouldn't be acceptable under any circumstances (THE SIMONS FOUNDATION, 2007)

Conclusion

At the end of World War II for decades Rome tried to balance its loss of influence by strengthening transatlantic relations and by hosting American non-strategic nuclear weapons. This commitment had well defined goals during the Cold War: from foreign political point of view it was seen as a tool to get back in the decision-making circle, from internal political point of view it was considered a tool to keep the Italian Communist Party in opposition, thus strengthening the pro-Western orientation of the country. Putnam's two level-game logic can be only partially verified for the Cold War period Italian nuclear policy: neither formal, nor informal ratification of government agreements were needed: the structure of Italy's domestic political arena was shaped by bipolar logic, thus the Communist Party was forced into opposition, the formal ratification of agreements was guaranteed. In this period there was basically no need for informal ratification of government agreements about NSNWs, since these decisions were made by a small, ruling elite, without informing the public. In the case of Italy international and domestic 'tables' were clearly separated during the Cold War, but in the same time bound together by the fact that any change on the one table would imply radical changes on the other one. Two strategies have been dubbed: the internalization of the external constraints (overlapping domestic political cleavage with the international one, domestic left-right constraint becomes a manifestation of East-West confrontation) and the externalization of the internal constraints (minimizing demands from the outside that could change the domestic order), thus justifying free riding

behaviour in international institutions. Using Putnam's metaphor by not willing to enlarge the domestic win-set, the preferred behaviour was "tied hands" (ISERNIA; LONGO 2017).

The difference between the security systems of the bipolar and the post-bipolar worlds can be described as structural, as Waltz argued in his structural realism theory (WALTZ, 2000). Since threats and challenges concerning Italy's security the most cannot be addressed by deploying non-strategic nuclear weapons, their military importance disappeared. When the Cold War ended the original internal policy reason of storing NSNWs disappeared, the PCI became a widely accepted Social Democratic party; as the image of the eternal enemy disappeared, the level of Transatlantic commitment wasn't measured anymore by hosting American nuclear weapons, as a consequence Italian foreign policy notions changed. In the New World Order as the Italian political system changed, the need of formal ratification appeared. Parallel to this the public gained more information about nuclear issues, thus the need of informal ratification appeared, as well. However, due to the changes in the party system, the number of cleavages between political parties skyrocketed, but in the same time nuclear policy disappeared from the political agenda, as more pressing issues needed to be solved (e.g. economic and financial problems, unemployment, etc).

When analysing the main findings of this paper it must be taken into consideration that nuclear policy had a special place in the Italian political agenda: during the Cold War – due to the military values and the 'power' status attributed to nuclear weapons – it was higher on the agenda, however, the public and a significant part of the

political sphere was not informed about it. After the Cold War the values attributed to NSNWs declined, thus the topic slipped down from the agenda, but more information became known for the public and the political spheres, as well.

References

- ALBERQUE, William. The NPT and the origins of NATO's nuclear sharing arrangements. **Proliferation Papers**, n. 57, p. 1-58, 2017.
- FORADORI, Paolo. Reluctant disarmer: Italy's ambiguous attitude toward NATO's nuclear weapons policy. **European Security**, v. 23, n. 1, p. 33-36, 2014.
- FORADORI, Paolo. Tactical Nuclear Weapons in Italy: Striking a Balance between Disarmament Aspirations and Alliance Obligations. **The Nonproliferation Review**, v. 19, n. 1, p. 13-29, 2012.
- HALMOSY, Dénes. **Nemzetközi szerződések 1945–1982**. A második világháború utáni korszak legfontosabb külpolitikai szerződései, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó: Budapest, p. 105–113, 1982.
- ISERNIA, Pierangelo; LONGO, Francesca. The Italian foreign policy: challenges and continuities. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 47, Special Issue 2017, p. 107-124.
- MERLINI, Cesare. A concise history of nuclear Italy. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, v. 23, n. 3, p. 135-152, 1988.
- MOLNÁR, Anna. **Olaszország története a második köztársaság idején**. Áron Kiadó: Budapest, 2011.
- MORO, Renato. Against the Euromissiles: Anti-nuclear Movements in 1980s Italy (1979-1984). In: BINI, Elisabetta, LONDERO, Igor (ed). **Nuclear Italy: An International History of Italian Nuclear Policies during the Cold War**. EUT, Edizioni Università di Trieste: Trieste, 2017, p. 199-211.
- NATO. Strategic Concept. **North Atlantic Treaty Organization**, 24 apr. 1999. Available at: https://www.nato.int/cps/ie/natohq/official_texts_27433.htm. Last accessed: 04 feb. 2019.
- NATO. **The North Atlantic Treaty**. Original text. 4 apr. 1949. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm. Last accessed: 23 jan. 2019.
- NATO. **Lisbon Summit Declaration**. Original text. 20. nov. 2010. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm Last accessed: 14 oct. 2020.
- NJØLSTAD, Olav (ed.). **The Last Decade of the Cold War: From Conflict Escalation to Conflict Transformation**. Frank Cass: London-New York, 2005.
- NORRIS, Robert S.; KRISTENSEN, Hans M. US tactical nuclear weapons in Europe. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 61, n. 1, p. 69, 2012.

NUTI, Leopoldo. Italy's nuclear choices. **UNISCI Discussion Papers**, n. 25, p. 170-172, 2011.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-460.

SPAGNUOLO, Laura. Italy's Tactical Nuclear Weapons. **BASIC**, NATO's nuclear posture, 20 may. 2011. Available at: <https://basicint.org/publications/laura-spagnuolo-research-and-policy-officer/2011/italys-tactical-nuclear-weapons>. Last accessed: 04 feb. 2019.

STRATCOM. Nuclear Weapons in Europe: Survey Results in Five European Countries. **Strategic Communications**, 26 may 2006. Available at: <http://www.nonaumissile51.org/telechargements/R%E9sultats%20Sondages%20OTAN.pdf>. last accessed: 04 feb. 2019.

THE SIMONS FOUNDATION. Global Public Opinion on Nuclear Weapons. **The Simons Foundation**, 2007. Available at: http://www.thesimonsfoundation.ca/sites/default/files/2007%20Poll%20on%20Global%20Public%20Opinion%20on%20Attitudes%20Towards%20Nuclear%20Weapons_0.pdf. Last accessed: 14 feb. 2019.

TREZZA, Carlo. M5S/Lega: linee di politica estera parzialmente convergenti, **Affari Internazionali**, 08 oct. 2018. Available at: <https://www.affarinternazionali.it/2018/10/m5s-lega-politica-estera/>. Last accessed: 05 feb. 2019.

WALTZ, Kenneth N.. Structural Realism after the Cold War. **Quarterly Journal: International Security**, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.

WOOLF, Amy F. Nonstrategic Nuclear Weapons. **Congressional Research Service**, 2019, available at: <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL32572.pdf>. Last accessed: 07 apr. 2020.



Desempenho do comércio da celulose brasileira para a China, 1990 a 2016

Brazilian pulp trade performance for China, 1990 to 2016

Desempeño del comercio brasileño de celulosa a China, 1990 a 2016

Letícia Soares Viana¹

Naisy Silva Soares²

Lyvia Julienne Sousa Rego³

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n2p11

Recebido em: 08 de março de 2020

Aceito em: 22 de junho de 2020

Resumo

Este estudo analisou o fluxo de comércio do setor brasileiro de celulose com a China, utilizando os Índices de Intensidade de Comércio, Orientação Regional, Grubel e Lloyd e Menon e Dixon. Os resultados indicaram que o padrão de comércio neste setor mostrou-se interindustrial em quase todos os anos.

Palavras-chave: Setor de celulose. Intensidade do comércio. Economia internacional.

Abstract

This study analyzed the flow of trade in the Brazilian pulp industry with China, using the Trade Intensity Index, Regional Orientation, Grubel and Lloyd and the Menon and Dixon. The results indicated that the pattern of trade in this sector showed inter in almost every year.

Keywords: Cellulose industry. Intensity of trade. International economy.

Resumen

Este estudio analizó el flujo comercial del sector brasileño de celulosa con China, utilizando los Índices de Intensidad Comercial, Orientación Regional, Grubel y Lloyd y Menon y Dixon. Los resultados indicaron que el patrón comercial en este sector resultó ser interindustrial en casi todos los años.

Palabras clave: Sector de la celulosa. Intensidad del comercio. Economía internacional

1 Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, Bahia, Brasil. ORCID: 0000000283979298 .E-mail: leticiasoareshviana@hotmail.com.

2 Doutora em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa. Professora do departamento de ciências econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, Bahia, Brasil. ORCID: 0000-0001-6855-0218 E-mail: naisysilva@yahoo.com.br. ORCID: 0000-0001-6855-0218

3 Doutora em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa. Professora da Universidade Federal do Sul da Bahia. Itabuna, Bahia, Brasil. E-mail: lyviajulienne@hotmail.com. ORCID: 0000-0001-7043-6860

Introdução

Em 2001, o economista Jim O'Neill afirmou em um relatório para um dos maiores bancos de investimentos, Goldman Sachs, que países como Brasil, Rússia, Índia e China apresentavam um elevado crescimento econômico e que poderiam superar os países ricos até 2050. Assim sendo, em 2009 esse grupo de países se consolidou em uma aliança política, e dois anos depois, em 2011, contou com a entrada da África do Sul, sendo representada pela letra S do inglês South Africa formando o BRICS (FERNANDES; CARDOSO, 2015).

Todos os anos, os cinco países se reúnem, através de cúpulas, para debaterem e definirem acordos e medidas consideradas relevantes, a partir disso, ao longo dos anos, o grupo vem ganhando força e se destacando no cenário internacional.

Contudo, apesar da relação dos BRICS se iniciar em 2009, o vínculo entre Brasil e China começou ao final do século XIX, com intuito de promover a imigração chinesa ao Brasil, e foi a partir das relações diplomáticas, em 1974, que as trocas bilaterais evoluíram de forma acelerada, chegando a um crescimento de 65% de um ano para outro.

Segundo o *The Observatory of Economic Complexity* (OEC), em 2014, o Brasil se destaca por ocupar a 21ª posição no *ranking* dos maiores exportadores mundiais, sendo considerado um dos maiores produtores agrícolas. Os principais produtos exportados foram a soja, o minério de ferro, o petróleo bruto, o açúcar bruto e as carnes de aves, já a cesta dos produtos importados consiste nos petrolíferos refinados, petróleo bruto, peças de veículos e carros. Os principais destinos de exportação do Brasil são a China, os Estados Unidos, a Argentina, a Ho-

landa e a Alemanha. Já as origens de importação são a China, os Estados Unidos, a Alemanha, a Argentina e a Coreia do Sul (OEC, 2014).

Já a China, a fim de recuperar a economia, vem recebendo maior destaque nos indicadores de desenvolvimento e volume de exportação, principalmente nos bens de consumo e tecnologia. É considerada como a maior economia de exportação do mundo. Dentre os produtos exportados estão as unidades de disco digital, os equipamentos de transmissão, os circuitos integrados e as peças de máquinas de escritório, com destaque para os países de destino, os Estados Unidos (EUA), Japão, Alemanha e a Coreia do Sul. Já em relação aos produtos importados, temos o petróleo bruto, os circuitos integrados, ouro, minério de ferro e carros, com origens principais da Coreia do Sul, EUA, Japão e Alemanha (FERNANDES; CARDOSO, 2015).

Ao especificar as relações comerciais bilaterais entre Brasil e os produtos comercializados para a China, têm-se a soja em grãos, minério de ferro e a celulose.

No caso específico da celulose, ao longo dos anos, o Brasil potencializou uma indústria de papel e celulose diversificada com uma grande capacidade de crescimento futuro, tanto para abastecimento do mercado interno quanto do mercado externo. “O país ocupa o quarto lugar no *ranking* dos países produtores de celulose de todos os tipos e como primeiro produtor mundial de celulose de eucalipto” (IBÁ, 2018 s/p). E, a China também vem se destacando mundialmente neste setor por conseguir, basicamente, transformar a celulose importada, principalmente proveniente do Brasil, em papel para exportação, além de oferecer um preço menor e mais atraente para outros países, alcançando a posição de maior produtor global de papel.

No geral, cerca de 20% da celulose mundial é vendida por indústrias de celulose e compradas por indústrias de papel, como é o principal caso do mercado entre Brasil e China.

De acordo com dados da *Food and Agriculture Organization of the United States* (FAO), em 2016, a produção nacional de celulose chegou a quase 19 milhões de toneladas e um volume exportado de celulose alcançou quase 12 milhões de toneladas. O principal destino da celulose Brasileira foi os países asiáticos, principalmente, para a China. Esse crescimento das exportações brasileiras para a China se deve à alta qualidade da celulose brasileira reconhecida no mercado internacional (FAO, 2017).

Contudo, mediante os valores expressivos da celulose, justifica-se a escolha da execução deste trabalho que tem como proposta analisar o desempenho brasileiro para a China na comercialização do segmento da celulose, e questiona-se, houve crescimento do comércio da celulose brasileira para a China depois da formação do BRICS?

Para verificação dessa questão, tem-se como objetivo central desse trabalho analisar o desempenho comercial da celulose brasileira para a China. E como objetivos específicos, i) analisar o desempenho das exportações brasileiras de celulose para os a China, no período de 1990 a 2015; ii) verificar a importância dos fluxos de comércio de celulose, bem como a orientação das exportações brasileiras do setor; iii) avaliar a evolução do comércio intra-indústria e interindústria no setor de celulose e as consequências dessas mudanças para os segmentos produtivos do setor; iv) analisar o crescimento do fluxo de comércio da celulose brasileira para a China comparando o período antes e depois da formação do BRICS.

Posto isto, essa pesquisa poderá contribuir para a implementação de políticas voltadas

para a comercialização específica do setor, bem como estimular as exportações e reduzir as importações brasileiras, contribuindo para o desenvolvimento das regiões em que atua e ainda reforçar a importância do mesmo para a China, auxiliando os agentes ligados ao setor na tomada de decisão sobre produção e comercialização.

Além dessa introdução, os tópicos seguintes da presente pesquisa são: material e método, resultados e discussões, conclusão, agradecimentos e referências.

Material e método

Índice de Intensidade de Comércio (IIC)

Desenvolvido por Anderson e Norheim (1993), o Índice de Intensidade de Comércio (IIC) observa o progresso dos interesses comerciais, além de demonstrar a tendência dos países a realizarem trocas ou comercializarem entre eles baseados em dados de exportação e importação mundial.

Para analisar apenas a celulose, setor foco do estudo, usa-se uma versão adaptada, onde o IIC do país i para o país j considera o setor k na seguinte expressão:

$$IIC_{ij}^k = \frac{\left(\frac{x_{ij}^k}{x_i^k} \right)}{\frac{M_j^k}{M_w^k}} \quad (\text{Eq.1})$$

Em que x_{ij}^k representam as exportações brasileiras do setor de e celulose para a China; x_i^k , as exportações totais do Brasil deste mesmo setor; M_j^k , as importações totais do setor de celulose da China; e M_w^k , as importações totais mundiais do mesmo.

Desse modo, um indicador maior do que 1 (um) mostra que os fluxos bilaterais de comércio são maiores do que o esperado,

dado o peso do parceiro comercial no comércio mundial, portanto é um mercado importante para o Brasil. No entanto, se o IIC for menor ou igual a 1 (um) indica que peso das exportações brasileiras para a China é igual ao peso da China no total das importações mundiais, ou seja, exportar ou não para esse país se torna indiferente.

Índice de Orientação Regional de Comércio (IOR)

Para estimar o peso de um produto ou seção nas exportações totais em comparação ao peso de suas exportações totais para o restante do mundo, isto é, a efetividade da China em exportar para outros países, usa-se o Índice de Orientação Regional (IOR). Esse índice é obtido pela seguinte expressão:

$$IOR_j = \frac{\left(\frac{x_{rj}}{x_{tj}}\right)}{\left(\frac{x_{oj}}{x}\right)} \quad (\text{Eq.2})$$

Onde, x_{rj} representa o valor das exportações do Brasil da celulose no comércio com a China; x_{tj} , o valor das exportações totais brasileiras também no comércio com a China; x_{oj} , o valor das exportações do Brasil da celulose no comércio com o restante do mundo; e x para o valor das exportações totais brasileiras no comércio com os demais países.

Em que, valores maiores que 1 (um) apontam uma orientação vantajosa ao comércio regional, ao passo que, valores menores que 1 (um) indicam uma orientação conveniente às relações do Brasil com terceiros mercados. Ou seja, valores elevados mostram uma intensidade maior de comércio entre Brasil-China e, como resultado, haverá reorientação das exportações brasileiras em direção aos demais parceiros comerciais.

Índice de Grubel e Lloyd (GL) e Índice de Menon e Dixon (CT)

Segundo Grubel e Lloyd (1975), o comércio intra-indústria (CII) é deliberado como o valor das exportações compensado exatamente pelas importações da mesma indústria. Assim, o nível de cada indústria pode ser concebido pela seguinte maneira:

$$GL_i = \frac{(X_i + M_i) - |X_i - M_i|}{(X_i + M_i)} \quad (\text{Eq.3})$$

Em que, x_i e m_i indicam, respectivamente, o valor das exportações e importações da indústria i ; $(x_i + m_i)$ representa o comércio total da indústria i ; $|x_i - m_i|$, o comércio inter-indústria e, $(x_i + m_i) - |x_i - m_i|$ o comércio intra-indústria como um todo.

O índice é zero quando o comércio for explicado pelo comércio inter-indústria (CEI), contudo, quando o comércio for intra-indústria, o índice é igual a 1 (um) (quando o valor das exportações é igual ao valor das importações). Vale destacar que quanto mais próximo do 1 maior será o nível de agregação setorial.

O Índice Grubel e Lloyd (GL) seria uma medida estática, que detêm apenas o índice intra-indústria em um determinado período de tempo, de acordo com Hamilton e Kniest (1991). Contudo, o primordial não seria o quanto o comércio intra-indústria vem crescendo, mas sim o quanto esse crescimento contribuiria para o comércio no total. Menon e Dixon (1995), pensando a respeito da mensuração do CII e da colaboração para uma mudança no comércio total, simplificam este mesmo comércio total da indústria k entre os países i e j , na soma do comércio intra-indústria com o de inter-indústria. Assim, o valor de crescimento do comércio total (CT) é definido por:

$$CT_{ijk} = Ccei_{ijk} + Ccii_{ijk} \quad (\text{Eq.4})$$

Em que:

$$Ccei = (1 - GL) \times cei_{ijk} \quad (\text{Eq.5})$$

$$Ccii_{ijk} = GL \times cii_{ijk} \quad (\text{Eq.6})$$

Sendo que, cei_{ijk} e cii_{ijk} indicam, respectivamente, o comércio inter-indústria e o comércio intra-indústria. As equações (5) e (6) medem, respectivamente as contribuições do crescimento do comércio inter-indústria e intra-indústria para o crescimento total do comércio.

Fontes de Dados

Para o cálculo dos índices, foram utilizados dados da *Food and Agriculture Organization of the United States* (FAO) e os valores totais das exportações do Brasil para a China, do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Comex Sat (COMEX SAT, 2016; FAO, 2017).

Ressalta-se que a definição do intervalo de análise, 1997 a 2016, foi posto em virtude da abertura da economia a partir da década de 90, bem como da estabilização da economia com o plano real, da disponibilidade de dados e da formação dos BRICS. Assim, foi possível estudar e comparar o cenário comercial brasileiro do setor de celulose com o período anterior ao surgimento do BRICS, sendo que o período anterior a formação dos BRICS foi 1997 a 2008 e o período pós-BRICS foi 2009 a 2016.

Resultados e discussões

Índice de Intensidade de Comércio

Ao observar o Gráfico 1, é possível notar que durante todo o período, com exceção dos anos de 2005, o IIC entre Brasil e China foi inferior ou igual a 1, não ultrapassando o valor de 1,1 o que de modo impreciso ou sem grande rigor para análise resultaria em um mercado indiferente para o Brasil, já que o peso das exportações para o país segue igual as importações mundiais (Figura 1).

Constatou-se no período de 1997 a 2016, o IIC médio foi de 0,81 (Figura 1).

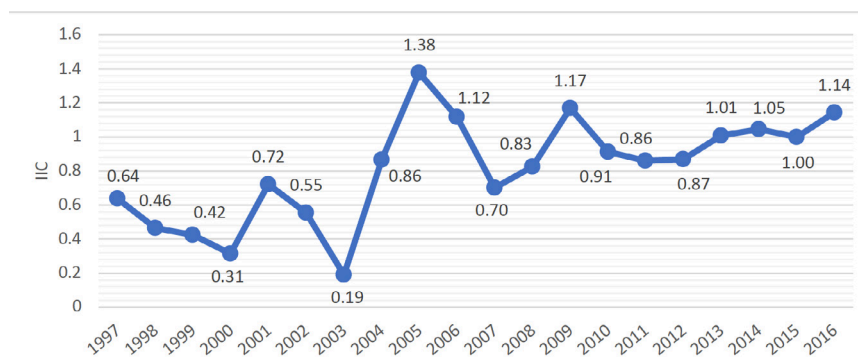
Antes da formação dos BRICS, mais precisamente de 1997 a 2008, o IIC médio foi de 0,68 (Figura 1).

De 2009 a 2016, período pós-BRICS, o IIC setorial Brasil-China alcançou uma média igual a 1 (Figura 1).

Assim, depois da formação dos BRICS, o Índice de Intensidade do Comércio aumentou cerca de 47%, até o ano de 2016 (Figura 1).

Deste modo, pode-se observar que o fluxo bilateral de comércio de celulose entre Brasil e China cresceu. Portanto, pode-se considerar a China como um mercado de destino importante para a celulose Brasileira, assim como a formação dos BRICS no período analisado.

Figura 1 – Evolução do Índice de Intensidade de Comércio (IIC) do setor de celulose entre Brasil e China, de 1997 a 2016



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados da FAO (2017).

Índice de Orientação Regional

Os IORs calculados para o segmento da celulose mostraram-se, em todo o período, valores maiores que 1, que supõe relações comerciais vantajosas entre Brasil e China no mercado de celulose. Supõe-se também orientação conveniente às relações do Brasil com a China no mercado de celulose do que com o restante do mundo no período sob análise (Figura 2).

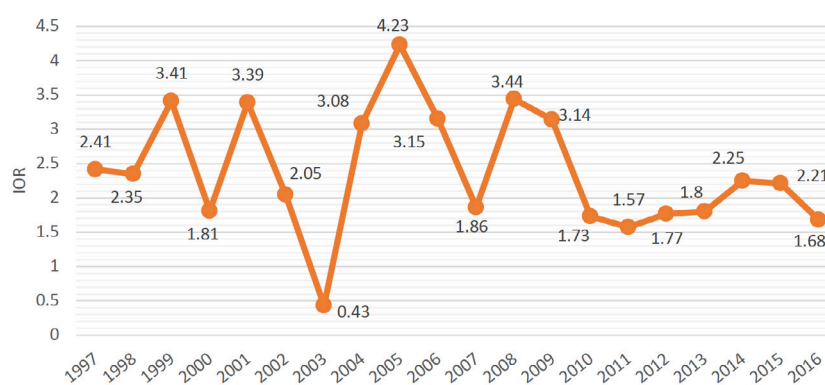
No período de 1997 a 2016, o IORs médio foi de 2,39, sendo que no período anterior à formação dos BRICS este índice apresentou média de 2,63 e após a formação dos BRICS o IORs médio foi de 2,01 (Figura 2). Assim, observou-se uma redução no IORs médio após a formação dos BRICS de, aproximadamente, 30% (Figura 2).

Isso pode ser explicado, pela maior integração comercial com a Rússia nesse mesmo período, tendo um aumento nas relações bila-

terais de mais de 1000%. O comércio entre as duas nações se estreitou não apenas no segmento da celulose, mas também, no setor de carne, adubos e fertilizantes e até no que diz respeito à cooperação espacial. Segundo a Agence France Presse (2018), esse número tende a aumentar já que em 2017 o investimento nessa relação econômica foi 329% maior que o ano de 2016. Depois de uma recessão provocada pela queda no preço do petróleo e pelas sanções ocidentais causadas pela crise em 2009, a Rússia começa a se reerguer em 2015, voltando a um crescimento real no PIB de 1,5% ao ano, o que pode explicar o crescimento da economia e a intensificação bilateral do comércio com o Brasil (AGENCE FRANCE PRESSE, 2018).

Entretanto, mesmo o IORs tendo reduzido após a formação dos BRICS, pode-se afirmar uma intensidade de comércio de celulose entre Brasil-China no período analisado.

Figura 2 - Evolução do Índice de Orientação Regional (IOR) do setor de celulose entre Brasil e China, de 1997 a 2016



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados da FAO (2017).

Índice de Grubel e Lloyd (GL)

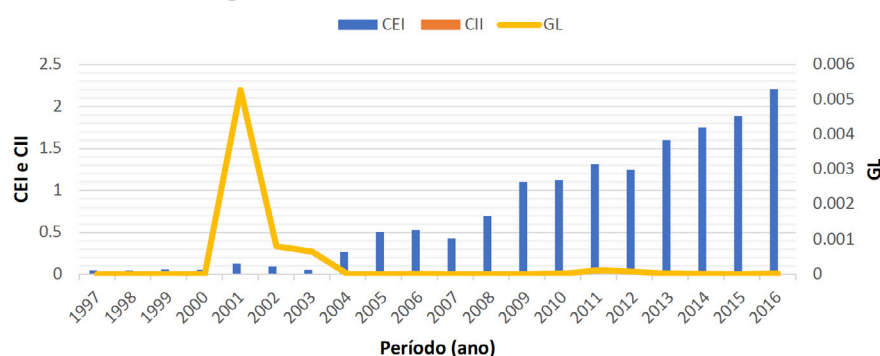
Em resumo, verificou-se que o fluxo de comércio Brasil-China seguiu um padrão crescente do comércio interindústria, tendo o GL alcançando um máximo de 0,1 em 2001, evidenciando ainda valores em CEI cada vez maiores e o CII quase imperceptível.

Isso ocorreu devido ao CII se basear nas trocas de bens semelhantes entre os países, necessitando diferenciação e industrialização do produto em questão, que, por sua vez, tende a aumentar quanto mais diferenciado for. Considerando que na pauta comercial da produção de celulose predomina a comercia-

lização da *commodity* pasta química de madeira, o baixo grau de diferenciação atribui baixo comércio intra-indústria no segmento (GUIMARÃES, 2007). O padrão de comércio dos países de clara natureza interindustrial, exportam basicamente *commodities* (minério

de ferro, soja e derivados, produtos de couro, celulose...) e importa majoritariamente produtos industrializados (equipamentos elétricos, produtos químicos inorgânicos, instrumentos óticos, material fotográfico...), como é o caso do Brasil (IPEA, 2011).

Figura 3 - Evolução do fluxo de comércio interindústria (CEI) e intra-indústria (CII) do setor de celulose, no período de 1997 a 2015, entre o Brasil e China



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da FAO (2017). *CEI = Comércio Interindústria, CII = Comércio Intra-indústria, GL= Índice de Grubel e Lloyd

Índice de Menon e Dixon

Segundo os resultados obtidos, foi possível constatar que a grande maioria das taxas de crescimento do fluxo de comércio do setor de celulose, ao longo do período analisado, apresentou uma maior contribuição por parte do índice Contribuição percentual do comércio interindústria (CCEI), o que mostrou a predominância do comércio interindústria em relação à contribuição do comércio intra-indústria (Tabela 1).

O CCEI médio da China, durante todo o período de 1997 a 2016 foi de 37,71. Antes dos BRICS o CCEI médio era de 51,53 e depois da formação dos BRICS o CCEI reduziu para 16,98, isto é, uma redução de 67% (Tabela 1), o que pode ser devido ao crescimento do comércio inter-indústria pós BRICS no segmento brasileiro de celulose. Além disso, o

Brasil praticamente não importa produtos deste segmento da China, e sim exporta. Ressalta-se que a nível mundial o Brasil é o maior exportador de celulose de fibra curta derivada do eucalipto e é o terceiro maior exportador mundial de celulose de todos os tipos. Para a China não é diferente (IBÁ, 2018).

Tabela 1 - Contribuição percentual do comércio interindústria (CCEI) e intra-indústria (CCII) para o crescimento do fluxo de comércio entre Brasil e China, de 1997 a 2016

Ano	CCEI	CCII	CTI
1997	0,00	0,00	0,00
1998	-13,48	0,00	-13,48
1999	35,40	0,00	35,40
2000	-2,32	0,00	-2,32
2001	126,96	0,00	126,96
2002	-26,02	-0,07	-26,09

Ano	CCEI	CCII	CTI
2003	-44,25	-0,04	-44,28
2004	406,31	0,00	406,31
2005	88,68	0,00	88,68
2006	4,67	0,00	4,67
2007	-19,01	0,00	-19,01
2008	61,53	0,00	61,53
2009	59,61	0,00	59,61
2010	2,16	0,00	2,16
2011	16,34	0,07	16,41
2012	-4,77	0,00	-4,77
2013	28,10	0,00	28,09
2014	9,60	0,00	9,60
2015	7,58	0,00	7,58
2016	17,11	0,00	17,11
Média (%)	37,71	0,00	37,71

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados da FAO (2017).

Conclusão

O estudo acerca do fluxo comercial dos BRICS, possibilitou verificar que a formação do grupo influenciou diretamente na comercialização de celulose entre Brasil e China. Ou seja, a hipótese implícita nesse trabalho de que o segmento da celulose apresentaria desempenho diferente entre 1997/2008, antes da formação dos BRICS e 2009/2016, depois dos BRICS, foi confirmada.

Verificou-se que após a formação dos BRICS, o Índice de Intensidade do Comércio aumentou, indicando que o fluxo de comércio da celulose brasileira para a China cresceu no período considerado na análise e que a China se apresentou como um mercado importante para a celulose Brasileira, com a formação dos BRICS.

Houve um comércio intenso da celulose brasileira para a China no período analisado, mesmo o IORs tendo reduzido após a formação dos BRICS.

Verificou-se que o fluxo de comércio Brasil-China seguiu um padrão crescente do comércio interindústria em relação ao comércio intra-indústria.

Sugere-se que trabalhos futuros sejam realizados no sentido de verificar se outros fatores influenciaram o comércio do Brasil com a China no período sob análise, como os preços da celulose, acordos comerciais e a formação dos BRICS, já que os indicadores utilizados no trabalho não levam em consideração estas questões.

Sugere-se, ainda, a atualização desse trabalho para continuar verificando o comportamento do comércio Brasil e China pelos indicadores estimados.

Agradecimentos

À CAPES pela concessão da bolsa de mestrado à primeira autora

Referências

- AGENCE FRANCE PRESSE – AFP. **PIB da Rússia cresce 1,5% em 2017 após dois anos de recessão**. Revista Exame. Disponível em: <https://exame.com/economia/pib-da-russia-cresce-15-em-2017-apos-dois-anos-de-recessao/>. Acesso em: 19 mar. 2018.
- ANDERSON, Kym; NORHEIM, Hege. Is world trade becoming more regionalized? **Review of International Economics**, v. 1, n. 2, p. 91–109, 1993.
- FERNANDES, Ivan Felipe de Almeida Lopes; CARDOSO, Luís Fernando de Paiva Baracho. A Política Externa Brasileira e o Grupo dos Brics. **Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política**, n. 11, p. 121-144, 2015.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED STATES (FAO). **Data**, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/home/en/>. Acesso em: 19 ago. 2017.
- GRUBEL, Hebert G.; LLOYD, Peter J. **Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products**. Macmillan Press, London, 1975.
- GUIMARÃES, Marine Cotta. **O Mercosul e o Desempenho do Comércio Intra-Indústria do Setor Brasileiro de Papel e Celulose**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007.

HAMILTON, Clive; KNIEST, Paul. Trade Liberalisation, Structural Adjustment and Intra Industry Trade: A Note. **Weltwirtschaftliches Archiv**, v. 12, p. 356-367, 1991.

INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES (IBÁ). **Celulose**, 2018. Disponível em: <http://iba.org/pt/produtos/celulose>. Acesso em: 22 mar. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). As relações bilaterais Brasil - China: A ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil. **Comunicado IPEA**, n. 85, 2011.

MENON, Jayant, DIXON, Peter Bishop. Measures of Intra-industry trade as indicators of Factor Market Disruption.

Center of Policy Studies and the Impact Project. General Paper, n. G- 113, p. 2-5, 1995.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIA E COMERCIO EXTERIOR (COMEX SAT). **Balança Comercial Brasileira**: dados consolidados. 2016. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em: 13 mai. 2016.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). **Data**, 2014. Disponível em: <https://oec.world/>. Acesso em: 23 out. 2020.



Das opiniões publicadas para as opiniões postadas: os atalhos informativos e a internet nos temas internacionais

From Printed to Posted Opinions: The Informational Shortcuts and the Internet on International Issues

De las opiniones impresas a las publicaciones en internet: los atajos informativos y el uso de las redes sociales en los asuntos internacionales

Jonatas Torresan Marcelino¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n2p20

Recebido em: 04 de março de 2020
Aceito em: 10 de agosto de 2020

Resumo

O artigo tem o objetivo de debater os efeitos das redes sociais e da internet nas capacidades informacionais da opinião pública e na conjuntura internacional. Será contextualizada a literatura referente aos atalhos cognitivos e capacidades informativas da opinião pública e como esses conceitos podem ser influenciados pela conjuntura contemporânea de crises globais.

Palavras-chave: Redes Sociais. Atalhos Informativos. Relações Internacionais.

Abstract

The paper aims to explore effects of the internet and social network on informational capabilities of public opinion and on the international stage. The references discussed are focused on cognitive shortcuts and informational capabilities, taking into account how these concepts can be influenced by the current global crisis.

Keywords: Social Networks. Informational Shortcuts. International Relations.

Resumen

Este artículo discutirá los efectos de las redes sociales en las capacidades informacionales de la opinión pública y en la situación internacional. Se analizará la literatura relacionada a los atajos cognitivos y capacidades informativas de la opinión pública y cómo estos conceptos pueden ser influenciados por el contexto de crisis globales contemporáneas.

Palabras clave: Redes Sociales. Atajos Informativos. Relaciones Internacionales.

¹ Jonatas Torresan Marcelino é Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Bacharel em Comunicação Social (Habilitação em Jornalismo) pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Reside em São Paulo (SP), Brasil. Sua agenda de pesquisa está centrada na interação entre redes sociais, imprensa e relações internacionais. ORCID: 0000-0002-1943-2933.

A capacidade informacional da opinião pública² sobre temas internacionais é um problema central para a compreensão do ambiente no qual a política externa é desenvolvida. Zaller (2003) afirma que as limitações presentes na decodificação de assuntos políticos complexos para o cidadão comum são um consenso tanto na Psicologia quanto nas literaturas de Ciências Econômica e Política. Nesse sentido, Baum e Potter (2008) identificam uma linha comum entre as principais investigações em opinião pública e política externa: a desvantagem informacional dos públicos na comparação com as elites da comunidade de política externa é parcialmente compensada pelos atalhos cognitivos (*heuristic cues*³, no termo original), auxiliares na compreensão de informações complexas do campo internacional.

De acordo com Popkin (1994), a racionalidade presente na informação escassa sobre temas políticos segue uma lógica de combinação de aprendizado e informações de experiências passadas, cotidiano, mídias e campanhas políticas. No processo de comportamento eleitoral abordado pelo cientista político, ele afirma que o uso dos atalhos cognitivos informativos (*informational shortcuts*, no termo original) tem o objetivo de obter, simplificar e avaliar as informações políticas disponibilizadas na mídia, que são trianguladas nas conversas em relacionamentos de confiança e de figuras políticas já

conhecidas pelo eleitor. Os atalhos cognitivos informativos são, portanto, os caminhos utilizados pelo público para decodificar os assuntos políticos complexos, com as finalidades de tomar decisões eleitorais e elaborar posicionamentos sobre temas sofisticados, de política doméstica ou internacional.

Powlick e Katz (1998) sustentam que a aquisição de informação factual é custosa, de forma que o público geral considera “irracional” construir um posicionamento político sofisticado sobre notícias externas remotas de seu cotidiano. Os autores salientam ainda que a construção de posicionamentos sobre temas internacionais e de política externa é dificultada pela ausência de contato pessoal com estrangeiros, inclusive em países desenvolvidos e multiculturais. Para Schmitt-Beck (2003), o alto custo de participação para a informação política também envolve variáveis como renda, tempo, motivação e autoconfiança no uso de atalhos cognitivos informativos mais sofisticados para a decodificação de assuntos políticos complexos. A partir da criação das redes sociais, esse cenário de desvantagem informacional entre elites e públicos pode ter sido afetado pela maior oferta e menor custo de informação.

Neuman *et al* (1992) afirmam que a conexão de cidadãos comuns com temas políticos domésticos e externos - via atalhos cognitivos informativos - ocorre de forma a interromper os acontecimentos de seu mundo privado, sendo, portanto, acidental, improvisada e desorganizada. Com a crescente dependência das mídias nas sociedades urbano-industriais desde os anos 1980, esse processo de interrupção se aprofundou ainda mais posteriormente. As redes sociais, acessadas hoje com mais frequência do que os meios de comunicação *offline* dos anos 1980, tornaram esse cenário percebido

2 Opinião pública é um conceito difundido originalmente por Walter Lippman (1965), que afirma que as imagens de si e dos outros, em combinação com suas demandas, propósitos e relacionamentos, constituem as suas opiniões públicas. Key (1961), por sua vez, sustenta que a opinião pública é constituída pelas opiniões individuais de pessoas físicas, as quais os governos creem ser prudente levar em consideração.

3 Baum e Potter (2008) definem *heuristic cues* como a capacidade do cidadão comum de analisar o ambiente político racionalmente com baixos volumes de informação.

no final dos anos 2000 ainda mais complexo. Sobretudo, porque as interrupções midiáticas passam a ser cada vez mais frequentes a partir dos *smartphones* e das redes sociais.

A definição de quais são os atalhos preferenciais dos públicos é objeto de debate na literatura, que apontam um, dois ou mais atalhos principais para acessar os temas externos:

- **Posicionamentos de políticos preferenciais** - Berinsky (2007) afirma que, na ausência de conhecimento sobre temas externos, os eleitores emulam os posicionamentos de seus políticos preferenciais como atalhos para temas internacionais, delegando aos representantes a tarefa de encontrar um posicionamento sobre temas que lhes são estranhos. Essa estratégia permite aos eleitores tomar decisões racionais e coerentes sobre temas distantes e complexos. Berinsky (2007) afirma ainda que, na medida em que o nível de informação política é ampliado, os eleitores conseguem distinguir com mais clareza os posicionamentos conflitantes intra elites.
- **Políticos preferenciais e notícias** - Utilizando um modelo de comunicação considerando as vias entre elites, grupos de interesse, políticos eleitos e a opinião pública, Powlick (1995) afirma que políticos e notícias na imprensa são vias mais utilizadas na compreensão de temas internacionais quando comparados a elites e grupos de interesse.
- **Preferências partidárias, notícias e discurso das elites** - Aldrich *et al* (2006) sustentam que, no caso específico de atalhos cognitivos para política externa, as preferências partidárias, as notícias e o discurso das elites são os

caminhos mais utilizados. Eles salientam ainda que, na média, os cidadãos desinformados têm a capacidade de tomar decisões políticas similares aos muito informados. Aldrich *et al* (1989) também afirmam que, apesar de informações políticas escassas, os eleitores também têm a capacidade de diferenciar programas de política externa entre os candidatos por meio de seus atalhos cognitivos, e que essa diferenciação influencia na sua escolha de votos.

- **Valores** – Powlick e Katz (1998) afirmam que o público utiliza seus valores mais importantes como atalhos cognitivos para a formação de posicionamentos em questões (*issues*) internacionais

A difusão da internet entre a sociedade civil nos anos 1990 e 2000 trouxe três novos fatores de relevo para esse debate. Em primeiro lugar, a disponibilidade de mais informação alterou a forma como os temas internacionais são cobertos pela imprensa. Baum (2003) sustenta que as *hard news* internacionais foram paulatinamente adaptadas para *soft news*, para que pudessem se encaixar melhor em *talk-shows* e telejornais, em uma mescla de temas complexos com entretenimento. De acordo com o autor, esse movimento nos Estados Unidos permaneceu mesmo após os atentados de 11 de setembro de 2001.

O segundo ponto é a percepção de maior complexidade⁴ da opinião pública em relação a temas externos, que tem um impor-

⁴ O imaginário de unidade da opinião pública tem raízes históricas na própria atitude dos governos ao longo da Guerra Fria. Cohen sinaliza que a burocracia da política externa nos Estados Unidos considerava a imprensa como a fonte primária da opinião pública e a utilizava como ferramenta de mensuração dos humores da população para balizar a tomada de decisões de política externa (Cohen, 1963; 1995).

tante marco em estudo conduzido por Risse-Kappen (1991). Investigando em perspectiva comparada os comportamentos das opiniões públicas dos Estados Unidos, Japão, Alemanha Ocidental e França em relação a União Soviética, o autor divide a opinião pública entre: (1) opinião pública de massa; (2) *attentive public*, interessado em política de forma geral; (3) *issue public*, interessado em temas específicos. Em uma fase pré-difusão da internet mas já na Revolução Informacional, o autor já indica que uma elevada segmentação de interesses não se dá somente nas elites, conforme definido por Almond⁵ na Guerra Fria, mas também entre o público geral. Essa divisão se aprofunda ainda mais adiante com a construção de comunidades digitais e *clusters* via redes sociais, que se constituem na prática como redes de perfis e páginas de portes desiguais entre diferentes países, que revelam interesses desiguais em temas externos.

O terceiro ponto diz respeito aos efeitos das mudanças tecnológicas provocadas pela internet em relação às mídias *offline*. Segundo Livingston e Bennett (2003), a chegada da internet provocou um aumento do volume de cobertura de notícias internacionais nas mídias, mas, por outro lado, reforçou a autoridade das fontes de informação governamentais em paralelo. No entanto, esse reforço das fontes governamentais se dá apenas na primeira fase da difusão da internet para o público, até meados dos anos 2000, quando está datado o início da difusão das grandes redes sociais conhecidas. Atualmente, os governos e a própria imprensa constituem dois entre muitos *clusters* de redes sociais nos quais as informações políticas circulam.

Ou seja, a lógica de reforço da autoridade⁶ governamental nas coberturas em temas internacionais, sinalizada na Guerra Fria e continuada na primeira fase da internet, se dilui na medida em que os governos e a imprensa não são mais os atalhos cognitivos informativos principais para a compreensão de temas externos, mas as comunidades políticas e não-políticas em redes sociais nas quais os cidadãos conectados estão inseridos. Portanto, as discordâncias a respeito de temas políticos antes restritos às elites transbordam para uma opinião pública previamente segmentada em um sentido partidário, mas que passa a ser dividida a partir de um grande número de *issues*, materializados em diferentes *clusters* nas redes sociais.

O uso da internet pela sociedade civil em sua fase pré-redes sociais apresentava um otimismo influenciado pelo final da Guerra Fria e pelo auge da Globalização Liberal. Esse clima de otimismo continuaria à época do nascimento das redes sociais. A ideia central era a de que a internet seria um instrumento de aprofundamento da democracia liberal e de ampliação das liberdades civis por meio de novas ferramentas de deliberação.

Essa visão começa a mudar a partir dos vazamentos de dados do governo dos Estados Unidos (EUA) pelo Wikileaks (2010), que evidencia que a internet também pode ser uma ferramenta poderosa para questionar a atuação dos Estados nos planos doméstico e internacional. A percepção da internet como ferramenta poderosa é o combustível de revoltas urbanas turbinadas pelas redes sociais na década seguinte.

Os exemplos iniciais dessa nova visão da internet vêm do Norte da África e do Oriente Médio, onde ocorre a Primavera Árabe (2011),

5 Almond (1960) tipifica os públicos entre atentos e desatentos. A classificação de Risse-Kappen (1991) eleva a complexidade dessa tipificação a partir dos *issues*.

6 Zaller e Chiu (2000) encontraram forte alinhamento entre posicionamentos de diferentes governos dos EUA e das mídias locais ao longo de 35 crises internacionais de 1945 a 1991.

com destaques para a Tunísia e o Egito. Posteriormente, em 2013, o próprio Egito, a Turquia e o Brasil são palco de mais revoltas em grandes centros urbanos, com o denominador comum das redes sociais como canalizadores de organização e expressão desses movimentos. Na Europa e nos Estados Unidos, as manifestações nas ruas passam a seguir essa lógica, embora tenham impacto político-institucional menos profundo na comparação com Egito, Turquia e Brasil.

Essas transformações geram uma forte reação dos governos com relação à internet e às redes sociais no plano internacional. As reações, no caso de regimes não democráticos, se dão pela tentativa de estabelecer limites no uso e nos conteúdos compartilhados via censura de redes sociais ou pela própria interrupção de serviços de internet em situações pontuais - como ao redor de locais de protestos.

No caso das democracias, as próprias eleições presidenciais e parlamentares em diferentes países ocidentais e latinos sinalizam novos rumos para diferentes cenários nas respectivas políticas domésticas, com implicações na distribuição de preferências do eleitorado e da composição das principais forças partidárias nos parlamentos. Novas forças políticas, não alinhadas aos partidos mais tradicionais e centristas, ganham capilaridade rapidamente, com fundamental importância de redes sociais como *Twitter* e *Facebook* em suas estratégias eleitorais.

Consequentemente, os partidos e campos alvos dos protestos são enfraquecidos politicamente, durante e após os protestos, em diferentes eleições. Além da piora do desempenho eleitoral, os governos de regimes democráticos têm mais restrições na implementação de medidas de contenção legais e de vigilância digital.

Essas restrições vêm da maior exposição das diferentes instituições públicas nas redes sociais.

Com esses marcos, podemos identificar quatro tendências de crises que se apresentam na década de 2010: são as crises comunicacional, de convergência política, dos partidos políticos e da democracia liberal.

A crise comunicacional se dá a partir do advento da internet para a sociedade civil e das redes sociais. Mudam tanto a comunicação entre governo e cidadãos, quanto a comunicação dos próprios cidadãos entre si. A internet e as redes sociais são os ingredientes básicos de outras três crises intimamente relacionadas: convergência política, partidos centristas tradicionais e da própria democracia liberal.

Com relação à crise de convergência política, Da Empoli (2019) sinaliza que a política *offline* nas democracias liberais apresentava uma tendência centrípeta. Para a criação de um consenso majoritário, as mensagens políticas deveriam ser moderadas e segmentadas a categorias identitárias mais amplas - como sindicatos, estudantes, empresários. Essa dinâmica favorece em geral os candidatos e partidos centristas.

O autor indica que a chegada da variável Big Data muda radicalmente esse cenário. Em primeiro lugar, o Big Data torna possível a microsegmentação e a customização da mensagem política de forma precisa e individualizada. E, na era da política digital, o engajamento se dá primariamente pelo compartilhamento de conteúdos extremos e de forte apelo emocional.

Na prática, o comportamento de candidatos competitivos eleitoralmente muda. Antes do Big Data, competitivos eram centristas “moderados e preparados” nos termos das democracias liberais. Com o Big Data, os candi-

dados competitivos devem-se comportar como pontos focais dos *trending topics* na política, se possível provocando-os e manipulando-os em benefício de seu espectro político. Ou seja, trabalhar as mensagens chave de seu espectro político em coerência com os temas do dia. Então, a crise de convergência política carrega a política do centro para os extremos do espectro como uma “força centrífuga” (DA EMPOLI, 2019).

Os principais perdedores nessa dinâmica centrífuga são os partidos centristas tradicionais das democracias liberais. Eles perdem poder conforme a política caminha para os extremos do espectro, reforçando o discurso de deslegitimidade das elites, conceito que ganha especial elasticidade nesse novo cenário. Essa elasticidade se dá na medida em que a deslegitimidade das elites é trabalhada pelos partidos antissistêmicos de forma a abarcar não somente os próprios partidos centristas, mas segmentos sociais considerados “elitistas”, como universidades e o setor cultural.

Por fim, às três crises indicadas somam-se à outra já em curso entre as democracias liberais: a da queda de seus índices de confiança como a melhor forma de governo existente. A queda dos índices de confiança nas democracias liberais atinge tanto as democracias mais antigas (como, EUA, Reino Unido e França), como as democracias da chamada “terceira onda” após os anos 1980 (América Latina, Ásia e Leste Europeu), de acordo com dados da *World Value Survey* analisados por Moisés (2005) Cattenberg e Moreno (2005) e Moisés e Carneiro (2008).

Na conjuntura das quatro crises, Susskind (2018) sustenta que os “filtros informativos” se apoiam na confiança que o público deposita em terceiros para: (a) encontrar e reunir informações; (b) escolher as relevantes de serem

documentadas; (c) decidir a profundidade de contextualização e detalhamento necessária; (d) compartilhar com os possíveis interessados. Para o autor, os pressupostos deste trabalho dirigido aos públicos interessados em notícias são os de que as informações recebidas são verdadeiras e hierarquizadas pela sua importância. Essas funções eram dominadas pela imprensa *offline* ao longo do Século XX, que dividia com o Estado a função de ser a principal via para que o público acessasse os distantes temas internacionais (SUSSKIND, 2018).

Susskind (2018) afirma ainda que, com as redes sociais, o Estado tenta avançar novamente em um território de construção da percepção pública de terceiros. Esse trabalho era atribuído a uma imprensa independente nas democracias liberais e hoje é disputado abertamente pelos agentes públicos - e também por outros atores, como Estados estrangeiros - nas redes sociais. A entrada do Estado como ator nas redes sociais não se dá de forma espontânea e planejada: os agentes públicos são sugados para essa dinâmica em virtude de crises sistêmicas, instrumentalizadas por atores externos para a sua desestabilização por motivos diversos.

Em outras palavras, as dinâmicas de percepção política pelo público para acessar temas internacionais passam por uma profunda transformação ao longo das duas primeiras décadas deste século. Muitos alicerces da construção da percepção política passam por rompimentos, segundo Da Empoli (2019). Elencaremos brevemente sete dessas quebras:

1. Quebra da intermediação informacional *offline*: As redes sociais demarcam o fim da intermediação informacional da imprensa *offline* em caráter de exclusividade. Para se tornarem relevantes, os veículos de comunicação formados

em um mundo pré-internet devem se submeter aos novos parâmetros de interação/engajamento, internos às redes sociais e externos a eles mesmos.

2. Quebra da autoridade da fonte: No mundo *offline*, com discursos legitimados pelos filtros da imprensa e dos livros, havia uma hierarquização de fontes e de seus discursos. Com as redes sociais, o volume de engajamento em *posts* legitima mais uma opinião do que o seu próprio conteúdo. Em última análise, isso tem impacto direto não só na autoridade de fontes estatais, mas na de fontes científicas que utilizam evidências de investigações para os debates públicos. Se o engajamento é menor, o discurso tem menor valor.
3. Quebra dos conteúdos comunitários: Além do critério de autoridade da fonte na comunicação *online* ter sido alterado, a customização das notícias (incluindo a customização de *fake news*) tem contribuído para a quebra de conteúdos comunitários. Diferentes campos políticos estão cada vez mais presos em suas bolhas, com acesso a conteúdos desconectados dos da oposição.
4. Quebra do politicamente correto: Para Da Empoli (2019), a estratégia de comunicação da direita populista é “*quebrar os códigos do politicamente correto*” construídos pela esquerda e pelos liberais ao longo das últimas cinco décadas. Esse processo é acentuado pelas três quebras mencionadas anteriormente.
5. Quebra do espectro político: os novos partidos operam com uma lógica distinta das esquerdas e direitas nas democracias liberais do século XX. Nessa

lógica, os *findings* a respeito de cada eleitor no Big Data têm mais relevância do que o espectro ideológico auto-atribuído ou socialmente atribuído a cada eleitor. Considerando o cenário no qual as definições de esquerda e direita são marginalizadas pela direita populista, a nova estratégia política apontada por Da Empoli (2019) passa por uma nova divisão entre povo e elites, incluindo o contingente de revoltados de todos os espectros em seu campo. Isso também afeta a coerência dos conteúdos programáticos, antes submetidos ao espectro clássico de direita e esquerda, mas que agora são engolidos pelos tópicos que geram engajamento.

6. Quebra da convergência pelo Centro: Nas democracias liberais pré-digitais, a convergência dos candidatos “viáveis” de esquerda e direita ocorria pelo Centro do espectro político. A estratégia era o diálogo com um máximo de grupos sociais representativos. Na era do Big Data, os conteúdos mais extremistas geram mais engajamento e indicam com maior precisão os grupos-alvo, pela via dos algoritmos. Parte dessa convergência dos candidatos passava pela necessidade de comprovar experiência na administração pública e de compor uma equipe de governo que mesclasse competência técnica e boas conexões políticas para viabilizar o programa de governo. Essas vantagens comparativas anteriores passam a ser evidências de pertencimento às elites e são substituídas por outras características desejadas entre o eleitorado, dentre as quais estão a capacidade de gerar engajamento, a

inexperiência administrativa e especialmente a falta de conexões com as elites.

7. Quebra da Globalização Liberal: As “elites globalistas” são o principal alvo da nova direita, cujo objetivo em seu conjunto é interromper o processo de globalização nos moldes liberais e retornar a um sistema nacionalista de equilíbrio de poder entre potências.

O resultado de todas as quebras ocorridas ao longo da última década são as divisões. São divididas as informações, as realidades construídas socialmente, os objetivos em meio a essa realidade e os valores que motivam tais objetivos. A divisão das informações recebidas se dá tanto pela via das informações verídicas, mas ultra segmentadas por algoritmos, quanto pela via das *fake news* - já operantes ainda na Guerra Fria sob a alcunha de *desinformação*. Cada peça de informação (ou desinformação) constrói um quebra-cabeça da realidade cujo quadro difere cada vez mais do outro espectro político. Ou seja, a realidade deixa de ser compartilhada e passa a ser customizada. Susskind (2018) adiciona um problema extra a esse quadro de “política da pós-verdade”: esse cenário tende a acentuar o problema e tornar os diferentes polos cada vez mais distantes.

Se antes a convergência política pelo Centro indicava os mesmos objetivos a serem atingidos pela esquerda ou pela direita no pós Guerra Fria (exemplo, o aprofundamento da Globalização Liberal), agora a distância entre os polos torna cada vez mais problemática a ideia de dialogar. Nesse contexto, os próprios valores sobre o que é um político ideal para ocupar cargos de liderança sofre uma divisão. Inexperiência administrativa e confronto ao sistema político estabelecido são qualidades para um polo, e defeitos para o outro.

Nessa conjuntura de crises, quebras e divisões, Susskind (2018) defende que os dados são poder. De acordo com ele, as entidades que controlarem os dados controlarão três fontes de poder no futuro: força (coerção), escrutínio e percepção de controle. Essas são fontes de poder porque cada vez mais uma gama maior de comportamentos humanos é transformada em dados, fato que deve ser acentuado futuramente com o 5G e a internet das coisas; e porque a forma como nós organizamos esses dados revela muito dos nossos valores políticos.

Dessa maneira, a posse de mais dados aumenta a probabilidade do uso desses dados para moldar preferências políticas de forma significativamente mais precisa do que os meios de comunicação de massa *offline* o conseguiram. A tese de Susskind (2018) é que, ao longo do tempo, tais poderes sobre os dados se concentrarão crescentemente nas mãos do Estado e de grandes corporações tecnológicas.

A relevância da conjuntura internacional desta década de crises, quebras de paradigmas e divisionismos é precisamente essa: Estados e grandes corporações tecnológicas estão *em movimento* para assumir o controle da maior gama de dados possível. Evidentemente, os Estados saíram atrás nessa corrida, sendo pegos de surpresa no início da década por movimentos sociais massivos e vazamentos de informações muito sensíveis.

Portanto, essa foi a década da transição dos atalhos informativos dos públicos das mídias *offline* para as redes sociais *online*, transição esta que alterou de forma sensível o comportamento político das elites e dos públicos nos planos domésticos e global. A interação entre conjuntura internacional, atitudes políticas e a tecnologia na próxima década seguirá trazendo desafios para conhecer os diferentes caminhos trilhados por estes atores.

Referências

- ALDRICH, JH; GELPI, C; FEAVER, P; REIFLER, J; SHARP, KT. Foreign policy and the electoral connection. **Annual Review of Political Science**, v. 9, p. 477–502, 2006.
- ALDRICH, JH; SULLIVAN, JL; BORGIDA, E; Foreign affairs and issue voting: Do presidential candidates waltz before a blind audience?. **The American Political Science Review**, v. 83, n. 1, p. 123–41, 1989.
- ALMOND, G. **The American People and The Foreign Policy**. London-New York: Praeger, 1960
- BAUM, MA. **Soft News Goes to War: Public Opinion and American Foreign Policy in the New Media Age**. Princeton,NJ: Princeton University Press. 2003.
- BAUM, M; POTTER, P. The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 39–65, 2008.
- BERINSKY, A. Assuming the costs of war: events, elites, and American public support for military conflict. **Journal of Politics**, v. 69, n. 4, p. 975-997, 2007.
- CATTENBERG, G; MORENO, A. The individual bases of political trust: trends in new and established democracies. **International Journal of Public Opinion Research**, v. 18, n.1, p. 31–48, 2005.
- COHEN, BC. **The Press and Foreign Policy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.
- COHEN, BC. **Democracies and Foreign Policy: Public Participation in the United States and the Netherlands**. Madison: University of Wisconsin Press, 1995
- DA EMPOLI, G. **Os Engenheiros do Caos**. São Paulo: Vestígio, 2019
- KEY, VO. **Public Opinion and American Democracy**. New York: Knopf, 1961.
- LIPPMAN, W. **Public Opinion**. London: Collier-Macmillan, 1965.
- LIVINGSTON, S, BENNETT, L. Gatekeeping, indexing, and live-event news: Is technology altering the construction of news? **Political Communication**, v. 20, n. 4, p. 363–380, 2003.
- MOISÉS, J. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005.
- MOISÉS, J; CARNEIRO, G. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 1-42, 2008.
- NEUMAN, R; JUST, MR; CRIGLER, AN. **Common Knowledge: News and the Construction of Political Meaning**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- POPKIN, SL. **The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- POWLICK, PJ. The sources of public opinion for American foreign-policy officials. **International Studies Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 427–451, 1995.
- POWLICK, P; KATZ, AZ. Defining the American public opinion/foreign policy nexus. **International Studies Quarterly**, v. 42, n. 1, p. 29–61, 1998.
- RISSE-KAPPEN, T. **Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies**. Cambridge: World Politics, 1991.
- SCHMITT-BECK, R. Mass communication, personal communication and vote choice: the filter hypothesis of media influence in comparative perspective. **British Journal of Political Science**, v. 33, n. 2, p. 233–259, 2003.
- SUSSKIND, J. **Future Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2018
- ZALLER J, CHIU D. Government's little helper: U.S. press coverage of foreign policy crises, 1946–1999. In: NACOS, BL; SHAPIRO, RY; ISERNIA, P (eds.). **Decisionmaking in a Glass House: Mass Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21st Century**. New York: Rowman & Littlefield. 2000. p. 61–84.
- ZALLER, J. A new standard of news quality: burglar alarms for the monitorial citizen. **Political Communication**, v. 20, n. 2, p. 109–130, 2003.



Do Pequeno ao Grande Líbano: os desafios contemporâneos da República Libanesa

From Small to Greater Lebanon: the contemporary challenges of the Lebanese Republic

Del Pequeño al Gran Líbano: los desafíos contemporáneos de la República Libanesa

Danny Zahreddine¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n2p29

Recebido em: 15 de julho de 2020

Aceito em: 27 de agosto de 2020

Resumo

Marcado por uma história de múltiplos conflitos internos, e de intervenções externas, a República Libanesa é o resultado de decisões pretéritas que foram fundamentais na determinação dos seus dilemas atuais. Este artigo apresenta uma análise histórica da criação do Líbano, desde a formação do Emirado do Monte Líbano, passando pelo mandato francês, até a criação do «Grande Líbano», bem como uma reflexão sobre seus dilemas contemporâneos.

Palavras-chave: Líbano. Minorias Religiosas. Guerra Civil.

Abstract

Marked by a history of multiple internal conflicts and external interventions, the Lebanese Republic is the result of past decisions that were fundamental in determining its current dilemmas. This article presents a historical analysis of the creation of Lebanon, from the formation of the Emirate of Mount Lebanon, through the French mandate, until the creation of "Greater Lebanon", as well as a reflection on its contemporary dilemmas.

Keywords: Lebanon. Religious Minorities. Civil war.

Resumen

Marcada por una historia de múltiples conflictos internos e intervenciones externas, la República Libanesa es el resultado de decisiones pasadas que fueron fundamentales para determinar sus dilemas actuales. Este artículo presenta un análisis histórico de la creación del Líbano, desde la formación del Emirato del Monte Líbano, pasando por el mandato francés, hasta la creación del "Gran Líbano", así como una reflexión sobre sus dilemas contemporáneos.

Palabras clave: Líbano. Minorías religiosas. Guerra civil.

¹ Doutor em Geografia pelo Programa de Pós Graduação em Tratamento da Informação Espacial (PUC Minas). Professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Membro permanente do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais (PUC Minas). Líder do Grupo de Estudo Oriente Médio e Magreb - CNPq (GEOMM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7400-0300>

Introdução

Os protestos que se desencadearam no Líbano a partir de outubro de 2019, e a grande explosão ocorrida no Porto de Beirute em 04 de agosto de 2020 são reveladores das tensões que envolvem a sociedade libanesa e seu sistema político. Essas manifestações que adentraram o ano de 2020 são resultado de uma série de questões. Os ecos do passado ainda refletem diretamente nos dilemas contemporâneos dos libaneses, e se manifestam na tomada de decisão dos atores políticos do regime sectário em vigor, nos desafios da política internacional e nas crises econômicas que assolam o país, no transcurso desses quase 80 anos da Proclamação da República Libanesa.

O dia 1º de setembro de 1920 foi uma data marcante para a história do Líbano e para seu futuro. A criação do “Grande Líbano”, por decreto do então General francês Henri Gouraud, afetaria profundamente as relações político-sociais dos grupos confessionais pertencentes a esta nova entidade nacional. Neste sentido, entender o processo histórico que levou à criação da República Libanesa e os desafios de sua sociedade multiconfessional é de fundamental importância para a compreensão de seus dramas atuais e de suas possibilidades futuras.

Oficialmente, o governo libanês reconhece 18 comunidades religiosas², que participam da vida política do país. Esta realidade é reveladora da complexidade que é lidar com a cena política do Estado. Entre os libaneses existem percep-

ções muito particulares acerca da origem do Estado e da identidade nacional de seus cidadãos.

Com frequência vemos nas comunidades diaspóricas libanesas, grupos defendendo o legado fenício como a principal fonte identitária. Para outros, a identidade árabe é a principal referência nacional. Tais percepções são defendidas por grupos religiosos distintos, gerando uma perspectiva muito particular de unidade nacional (KAUFMAN, 2004). Desta forma, buscarei indicar neste artigo os elementos que levaram à criação do Líbano contemporâneo, e os fatores que tornam a solução dos problemas atuais um grande desafio para a sociedade libanesa.

O Emirado do Monte Líbano

A criação do Emirado do Monte Líbano no Império Otomano pelos emires drusos da dinastia Maan, pode ser considerada um dos fatores primordiais para o desenvolvimento da futura nação libanesa. Neste sentido, a forma como o Império controlava suas possessões territoriais e as minorias religiosas, permitiram a organização de forças políticas e sociais locais, o que contribui para o processo de formação do futuro Líbano.

O atual território libanês é constituído basicamente por duas cadeias montanhosas que se estendem de norte a sul, com um fértil vale ao centro e o mediterrâneo banhando a sua costa. A região do Emirado do Monte Líbano era formada pela área compreendida entre o litoral mediterrâneo até o cume da primeira cadeia montanhosa em direção a leste, o Monte Líbano, tendo como limite norte o *Sanjak*³ de

2 Os grupos confessionais libaneses são: Alauitas, Armênios Católicos, Armênios Ortodoxos, Assírios, Caldeus Católicos, Católicos Romanos, Coptas, Drusos, Gregos Católicos Melquitas, Gregos Ortodoxos de Antioquia, Ismaelitas, Judeus, Maronitas, Protestantes, Siríacos Católicos, Siríacos Ortodoxos, Sunitas, Xiitas.

3 *Sanjak* era uma divisão administrativa do Império Otomano que pode ser definido como um distrito de um *Vilayet*.

Trípoli (que não compunha o Emirado), e o limite sul o *Sanjak* de Sidon (que também não compunha o Emirado). O *Sanjak* de Beirute era a sede do *Vilayet*⁴ de Beirute, que controlava os Sanjaks de Latakia, Tripoli, Akkar e Nablus.

De acordo com Traboulsi (2012), a criação do Emirado do Monte Líbano, como uma região autônoma dentro do Império Otomano, em 1523, teve impacto fundamental para o início da consolidação da futura nação libanesa por alguns fatores: o primeiro deles diz respeito à integração de todo Monte Líbano, a partir de uma autoridade local constituída, expandindo em alguns momentos tais possessões até à Síria e à Palestina histórica; a segunda se relaciona à presença considerável de cristãos na região; a terceira aponta para o precoce desenvolvimento da atividade produtiva naquela área, com a implementação da produção e comercialização da seda, pelos príncipes drusos e cristãos maronitas; e o quarto fator diz respeito ao longo relacionamento do emirado com a dimensão internacional e as experiências de intervenções externas sofridas a partir das potências europeias.

Todas essas características, consolidadas em um período que abrange o ano 1523 a 1842, foi um primeiro momento de formação daquilo que seria conhecido como o pequeno Líbano. O Emirado do Monte Líbano era uma unidade semiautônoma, pertencente ao Império Otomano, que era administrada por emires locais reconhecidos e aceitos pelo Império. A manutenção desta elite local estava ligada ao controle das terras e à arrecadação de tributos pela utilização e produção destas propriedades. Existiam obrigações que estes emires locais deveriam cumprir junto ao Império Otomano,

dentre elas a coleta e envio de impostos (*tax farms*), e o controle da região frente aos inimigos do Império (TRABOULSI, 2012).

O Emirado do Monte Líbano era ocupado majoritariamente por cristãos maronitas e drusos, além de outras minorias cristãs e muçulmanas. Até o ano de 1841 o Emirado foi governado por emires drusos, muçulmanos sunitas, e por uma ocasião, por um Emir de descendência sunita mas convertido ao cristianismo maronita. Porém, dois foram os Emires que mais influenciaram a criação do Líbano moderno, o Príncipe Fakhreddine II da dinastia Maan (1572-1635), e o Emir Bashir Shihab II (1767-1850).

Fakhreddine II foi responsável pela maior integração do Monte Líbano, pois além de seu forte controle sob a região, estimulou o desenvolvimento da produção de seda e a participação das comunidades maronitas nesta atividade. Além disto, Fakhreddine II também incentivou o deslocamento de cristãos maronitas para outras regiões do Monte Líbano, principalmente áreas próximas do vale do Békaa e do Shouf, porção sul do território, ocupado majoritariamente por drusos, para o desenvolvimento da atividade com a seda (SALIBI, 1988, p. 67).

O emir druso conseguiu ocupar uma grande porção do território que ia além do próprio Monte Líbano, como o vale do Békaa, a cidade de Palmira (atual Síria), áreas da atual Jordânia e Palestina, o que gerou desconfiança no sultão otomano. Fakhreddine II também foi responsável pela tentativa de tornar independente o emirado, com o apoio dos Maronitas, Vaticano e dos Médicis de Florença.

Quando os planos para independência foram descobertos pelos otomanos, exilou-se por cinco anos em Florença. De volta ao Monte Líbano buscou retomar o controle da região.

4 *Vilayet* era uma divisão administrativa do Império Otomano que pode ser definido como província ou departamento. Um *Vilayet* era composto por vários *Sanjaks*.

Ao final, sem o apoio da comunidade drusa, acabou sendo capturado pelo exército otomano e levado a Constantinopla, onde foi executado dois anos após sua prisão, em abril de 1635 (TRABOULSI, 2012).

Já Bashir Shihab II foi o mais longo dos emires no poder no Monte Líbano, de 1788 a 1840. Bashir pertencia a uma família sunita, que parte se converteu ao cristianismo maronita. Ele foi responsável pelo recrudescimento das relações sectárias entre maronitas e drusos, favorecendo os maronitas em alguns momentos, reduzindo a influência política e econômica dos drusos, e levando a embates sectários cada vez mais constantes entre estes dois grupos religiosos. Com o fim da presença egípcia na região, e a retomada do controle Otomano, o Emir foi exilado com sua família em Malta. Muitas características do sectarismo religioso do Líbano moderno advêm das políticas adotadas por Bashir Shihab II (TRABOULSI, 2012).

Em 1841, os confrontos sectários entre drusos e maronitas aumentaram consideravelmente, em função do sistema otomano de controle da terra, que se assemelhava a um sistema feudal, não-sectário, em que os senhores locais eram responsáveis pela coleta de impostos, pelo uso da terra e pelo controle da ordem local. Este sistema era conhecido como *Iqtā'a*, e os responsáveis pela sua realização o *Muqata`ji* (KHALAF, 2002).

Boa parte das terras estava sob o controle dos drusos, enquanto os maronitas, camponeses e comerciantes em sua maioria, estavam submetidos a este sistema feudal em áreas de maioria cristã⁵. Os agricultores maronitas ini-

ciaram greves e ataques contra os responsáveis pelas terras nesse período, em sua maioria drusos. É importante salientar que nesse momento, a população cristã Maronita do Emirado do Monte Líbano era bem superior à população drusa (HARRIS, 2012).

Em 1843 o Império Otomano decidiu dividir o Emirado em duas províncias (*Qaymaqam* duplo), ao norte, administrada pelos maronitas, e ao sul, administrada pelos drusos, separadas pela antiga estrada que ligava Beirute a Damasco. Isto representou o fim do Emirado do Monte Líbano. A decisão otomana foi resultado da intensa pressão da Áustria, Reino Unido e França. Porém, a ação tornou a relação entre drusos e maronitas ainda mais tensa, pois exacerbou o sentimento sectário entre estas duas comunidades. Terras drusas que estavam localizadas na porção norte, sofriam ataques de agricultores maronitas, e cidades de maioria cristã, na porção sul do Monte Líbano (administrada pelos drusos) não aceitavam a autoridade drusa. A divisão do Monte Líbano aprofundou o sentimento identitário das comunidades confessionais, gerando um ciclo de violência constante, com ações de ambos os lados (TRABOULSI, 2012).

O ápice desta tensão se deu no ano de 1860, quando após uma série de revoltas maronitas contra propriedades drusas, gerou uma resposta drusa que levou à morte de milhares de maronitas, principalmente nas cidades de Zahle, Deir al Qamar e Damasco. (TRABOULSI, 2012). Um aspecto importante para entender a intensificação dos embates é a própria influência que França e Reino Unido tiveram nas comunidades maronita e drusa respectivamente. Os franceses, apoiando os maronitas, enviavam dinheiro e armas, além de estimular o embate contra os drusos. Os ingleses, intercediam pelos

5 É importante ressaltar que também existiam *Muqata`jis* maronitas, principalmente na região de Keserwan, onde praticavam a mesma função que os emires drusos. A concentração maior de emires drusos se dava na região ao sul do Monte Líbano (Jabal Shouf).

Muqata'ji drusos frente ao Império Otomano, para a manutenção de sua autoridade local e terras (HARRIS, 2012). O embate internacional entre França e Reino Unido também se refletia no Monte Líbano.

O impacto da morte de milhares de cristãos maronitas levou os franceses a pressionarem os Otomanos a criarem uma província autônoma no Monte Líbano. Esta província teria o objetivo de resguardar as vidas e o legado do cristianismo no Oriente Médio, além dos interesses geopolíticos e econômicos da

própria França. Vale lembrar que o Império Otomano já utilizava o sistema de *Millet* antes das reformas *Tanzimat*, que conferia às minorias confessionais relativa autonomia. Além disso, o império já se encontrava em franca decadência, o que facilitou o pleito francês e a intervenção europeia. Esse momento também representou o início da falência do sistema semifeudal Otomano, representado pelo sistema *Iqta'a* e os *Muqata'jis*, e o início da ascensão política e econômica dos maronitas, em detrimento dos drusos.

Figura 1 - O Qaymaqam Duplo do Monte Líbano



Fonte: Elaborado e adaptado pelo autor com dados de (GARNIER, 1861).

Do Pequeno Líbano à República Libanesa

Em 9 de junho de 1861 o Império Otomano criou a província semiautônoma do Monte Líbano. O *Mutassarifat* do Monte Líbano foi governado por vários cristãos não libaneses, sob a supervisão da França, Reino Unido, Áustria, Prússia e Rússia (TRABOULSI, 2012). Este sistema funcionou até 1915, e quando os Otomanos perderam a Primeira Guerra Mundial, franceses e ingleses ocuparam a região, sob os auspícios dos Acordos secretos de Sykes Picot.

Os desdobramentos do fim da Primeira Guerra Mundial foram sentidos fortemente no Oriente Médio. As promessas feitas ao Xerife de Meca, Hussein Ibn Ali, pelos britânicos, de criação de um Reino Árabe, de acordo com as Cartas Hussein-Mcmahon (KAMRAVA, 2005), juntamente com as aspirações francesas e das elites locais (cristãos libaneses e muçulmanos árabes), gerou uma disputa acirrada entre estes grupos.

Faissal, filho de Hussein, que havia chegado em Damasco, bem como os muçulmanos que viviam no vale do Békaa e na porção sul do Líbano, defendiam a manutenção de uma Grande Síria, ligada ao mundo árabe. Os cristãos Ortodoxos que também moravam nesta área apoiavam o pleito árabe, e eram contra a anexação de tais terras para a criação de um Grande Líbano. Por outro lado, o Patriarca Maronita Elias Huwayik e boa parte dos cristãos libaneses (principalmente os maronitas), e os próprios franceses, almejavam a criação de um Grande Líbano (TRABOULSI, 2012).

A ideia de um Grande Líbano nascia da vontade da França e dos Maronitas de criar uma entidade política cristã no Oriente Médio que fosse viável. Neste sentido, o “Pequeno Líbano” seria extremamente dependente economicamente das nações vizinhas, se mantivesse

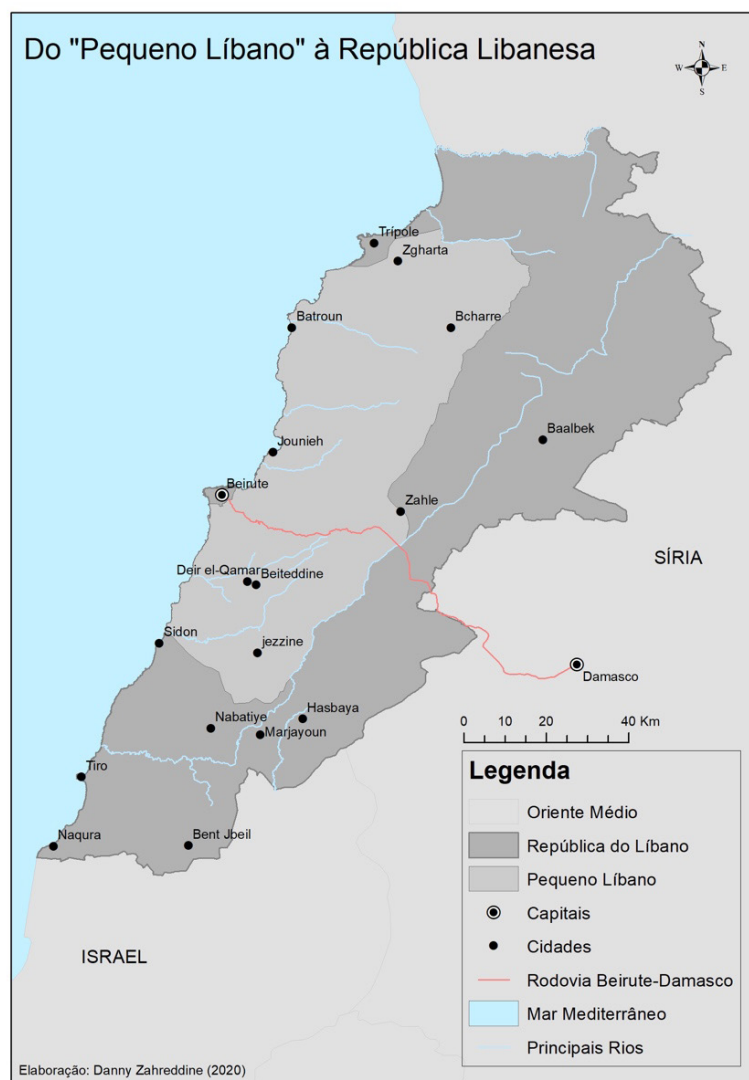
somente a região do Monte Líbano. Desta forma, a pressão exercida pelo Patriarca Maronita Elias Huwayik sobre as autoridades francesas surtiu o efeito esperado quando da saída do Primeiro Ministro francês Georges Clemenceau.

Esta nova Unidade Política agregaria ao Monte Líbano as cidades de Sidon e a região sul até a fronteira com a Palestina; Trípole e o antigo Sanjak de Akkar, e todo o Vale do Békaa até o cume do Antilíbano. Após o avanço das forças francesas em Damasco, e a retirada de Faissal da região, o General Gouraud finalmente oficializa a criação do Grande Líbano em 1 de setembro de 1920.

Este momento é crucial para os desafios do Líbano contemporâneo, pois até 1920, 80% da população do Monte Líbano era cristã, e o restante formado por drusos e outras minorias muçulmanas (HARRIS, 2012). O “Pequeno Líbano” englobava aproximadamente o que foi o Emirado do Monte Líbano. Neste território, com aproximadamente 4.000 km², a predominância era dos cristãos maronitas.

A decisão de alargar as fronteiras do “Pequeno Líbano” buscava viabilizar economicamente uma nova entidade nacional, pois o Monte Líbano já havia experimentado situações de fome extrema ao final do século XIX e durante a Primeira Guerra Mundial. A existência de limitada terra agricultável, da decadência da indústria da seda e a própria conjuntura da guerra, foram os fatores principais que levaram à fome. A integração do Vale do Békaa e das grandes cidades litorâneas visava minorar esta fragilidade. Porém, ao agregarem tais áreas, os Cristãos Maronitas que compunham 58% do total da população do Monte Líbano diminuíram sua representatividade demográfica para 33% (HARRIS, 2012), não sendo mais o grupo confessional majoritário, em função dos milhares de muçulmanos que habitavam as novas regiões anexadas. A busca pela viabilidade econômica criou um profundo dilema político e social.

Figura 2 – Pequeno e Grande Líbano



Fonte: Elaborado e adaptado pelo autor com dados de (SALIBI, 1988)

Neste sentido, o decreto do General Gouroud criou um Líbano cristão extremamente dependente do mandato francês, pois seu apoio aos Maronitas deveria ser mais contundente em função de duas razões principais: das populações muçulmanas que não queriam fazer parte desta nova unidade política e pela diminuição da proporção entre cristãos e muçulmanos. De um lado temos cristãos maronitas que visam criar no Líbano a sua pátria, ligada à Europa, por outro lado, muçulmanos sunitas e xiitas que querem se manter ligados à “Grande

Síria”. É deste cenário que as divisões da sociedade libanesa vão se aprofundar, pois além do sectarismo religioso herdado do século XIX, a absorção de outras comunidades confessionais em número expressivo tornará mais difícil o pacto social e político deste novo país.

Na tentativa de criar uma solução para a questão política e identitária libanesa, uma constituição é elaborada em 1926. Essencialmente liberal e de espírito democrático, a constituição indicava a divisão igualitária de espaço político para cristãos e muçulmanos; aponta

que o sistema confessional deve ser temporário e transitório, e que o Líbano seria um país pertencente ao mundo árabe. Porém, a constituição libanesa não indicou como seria a distribuição de cargos e funções entre as religiões, algo que será resolvido com o Pacto Nacional em 1943. É importante salientar que a constituição libanesa é criada sob o mandato francês, sendo o Líbano ainda subordinado àquele país.

Em 1932 a França, juntamente com as autoridades libanesas, elabora um censo demográfico para auxiliar na construção da cidadania libanesa, haja vista o fim do Império Otomano. Além disto, o censo seria importante pois serviria de base para o estabelecimento da representação política do país e a divisão do poder entre as comunidades confessionais, no governo, parlamento e no serviço público.

Para Maktabi (1999) os resultados do Censo de 1932 revelaram uma metodologia enviesada, que buscava favorecer um Líbano majoritariamente cristão. A aceitação da inclusão de emigrantes no censo foi legitimada por Lei em 19 de dezembro de 1931, emitida menos de um mês antes do anúncio da reali-

zação do censo, pelo Decreto 8837 em 15 de janeiro de 1932. A lei estipulava que deveria se considerar os emigrantes que haviam deixado o país a partir de 30 de agosto de 1924. A questão é que milhares de cristãos foram aceitos, mesmo tendo emigrado antes de 30 de agosto de 1924.

Outro ponto interessante levantado por Maktabi (1999) é sobre os estrangeiros no censo de 1932. Observa-se em documentos da época a disposição das autoridades francesas e libanesas em garantir para os cristãos armênios e de outras nacionalidades, que entraram no país como refugiados, o direito à cidadania libanesa, em função da relação com o cristianismo. No entanto, populações curdas, que também se refugiaram no Líbano, mas de origem muçulmana, não receberam o mesmo tratamento, sendo considerados estrangeiros. Este e vários exemplos revelam o esforço que França e as autoridades libanesas sob o mandato francês, empreenderam para garantir um sistema político com maioria cristã. Estas informações podem ser observadas claramente na tabela 1, sobre o resultado do Censo de 1932.

Tabela 1 – Residentes e Emigrantes Libaneses por Grupo Religioso de Acordo com o Censo de 1932

	Resident citizens	Residents in % of total resident citizens	Emigrants	Sect in % of total emigrant citizenry	Total citizens (emigrants residents)	Sect in % of total Lebanese citizenry
Maronites	227,800	28.7	123,397	48.4	351,197	33.5
Greek Orthodox	77,312	9.7	57,031	22.4	134,343	12.8
Greek Catholic	46,709	5.9	29,627	11.6	76,336	7.3
Armenians	31,992	4.0	2,424	1.0	34,416	3.3
Other Christians	13,133	1.7	3,365	1.3	16,498	1.6
Total Christians	396,946	50.0	215,844	84.7	612,790	58.5
Sunnis	178,100	22.5	17,205	6.7	195,305	18.6
Shiis	155,035	19.5	11,501	4.5	166,536	15.9
Druze	53,334	6.7	8,750	3.4	62,084	5.9
Other non-Christians	9,981	1.3	1,678	0.7	11,659	1.1
Total non-Christians	396,450	50.0	39,143	15.4	435,593	41.5
Total	793,396	100	254,987	100	1,048,383	100
Foreigners	61,297	7.2				

O controle restritivo da concessão de cidadania libanesa foi uma política comum adotada pelo governo até a guerra civil de 1975. Dentre as razões para tais políticas, e para ausência de outro censo demográfico, estava o interesse de manter a ideia de que o Líbano se mantinha majoritariamente cristão, em uma realidade que já estava em franca transformação (MAKTABI, 1999). Por esta razão a questão demográfica é tão sensível até os dias de hoje, pois será sobre ela que todo o sistema político libanês se sustentará.

Para acomodar os interesses da população cristã e da população muçulmana, em 1943 políticos representantes destes dois grupos religiosos aceitam a criação de um acordo não-escrito, conhecido como Pacto Nacional. O Pacto Nacional representou a divisão do poder político nas principais esferas decisórias e de poder: governo, parlamento e serviço público. Tendo como base o resultado do Censo de 1932, o Pacto Nacional estabeleceu que o presidente do Líbano seria um cristão maronita, o Primeiro Ministro um muçulmano sunita, o presidente do parlamento um muçulmano xiita, e as cadeiras do parlamento seriam divididas em uma proporção de 6 cristãos para 5 muçulmanos, isto significava 54 cadeiras para cristãos (Maronitas, Gregos Ortodoxos e Gregos Católicos) e 45 para muçulmanos (sunitas, xiitas e drusos). Essa proporção se repetiria em todas as esferas decisórias. Este é o sistema confessional libanês fundado em 1943. Como aponta Zisser (2000), a forma final do Pacto Nacional foi dada em uma reunião do futuro presidente do Líbano, o cristão Maronita Bechara el Khoury, juntamente com seu futuro Primeiro Ministro, o sunita Riad al-Solh, no dia 19 de setembro de 1943.

Para Calfat (2018), o sistema político libanês pode ser definido como uma forma de democracia consociativa, própria de socieda-

des que são marcadas por forte componente de pluralidade étnico-religiosa e fragmentação política. O conceito de regimes ou instituições consociais foi apresentado pelo cientista político holandês Arendt Lijphart. Para o autor, “Democracia consocial significa um governo formado por um cartel de elites projetado para transformar uma democracia com uma cultura política fragmentada em uma democracia estável” (LIJPHART, 2008, p. 31, tradução nossa)⁶.

Sistemas políticos consociativos buscam evitar o conflito a partir da distribuição da representatividade minoritária de tais grupos no executivo e no parlamento, e geralmente são representados por suas elites. A despeito de estar inserido em uma região geopoliticamente instável, de 1943 a 1975, o país manteve-se relativamente estável, com alguns momentos de crise mais aprofundada, como nos anos de 1958 e 1968. Boa parte das crises estavam ligadas à Guerra Fria, ao conflito palestino-israelense e a polarização dos partidos políticos libaneses de acordo com suas comunidades religiosas.

Da Independência à Guerra Civil de 1975

Em 21 de setembro de 1943 Bechara el Khoury foi eleito o primeiro presidente do Líbano independente, e escolheu Riad al-Solh como seu Primeiro Ministro. A eleição de Khoury representou um duro golpe para os franceses, pois seu posicionamento era de acabar com o mandato francês e implementar o Pacto Nacional, com o intuito de apaziguar os medos de cristãos e muçulmanos e viabilizar o novo Estado. O Pacto Nacional sinalizou para

⁶ Consociational democracy means government by elite cartel designed to turn a democracy with a fragmented political culture into a stable democracy.

os cristãos do Líbano que seu país se manteria independente, e não seria absorvido por nenhuma nação árabe. Ao mesmo tempo, para os muçulmanos, o Pacto nacional significaria a preservação da identidade árabe do Líbano e o afastamento da interferência francesa no país.

O mês de novembro de 1943 foi simbólico para a história libanesa, pois representou a última tentativa do governo em acabar com o mandato francês. No dia 8 de novembro de 1943 uma proposta de emenda constitucional é apresentada à Câmara libanesa. O movimento, feito pelo novo governo (Khoury e Solh), sugeria a remoção de qualquer menção ao papel da França como força mandatária do Líbano da constituição. A proposta foi aprovada e criou uma profunda crise com o governo francês (De Gaulle), que em 11 de novembro de 1943 prendeu praticamente todo o governo recém-eleito no forte de Rashaya (ROGAN, 2009). Após intensos protestos no Líbano, e forte pressão internacional, especialmente dos britânicos, no dia 22 de novembro de 1943, Khouri, Solh e o restante dos detidos são liberados. Em função deste fato que se comemora no dia 22 de novembro o dia da independência libanesa. Nasce desta forma a República do Líbano.

Nos anos seguintes os desafios foram grandes, e vários momentos colocaram em dúvida a governabilidade do país. As variáveis externas e a sensibilidade às questões demográficas, aos poucos começaram a erodir a estabilidade política e social. A Primeira Guerra Árabe-Israelense de 1948; o grande fluxo de refugiados palestinos e os posteriores embates entre a Organização para Libertação da Palestina (OLP) e Israel, em território libanês, acarretarão cada vez mais impactos para o cenário doméstico. Além disso, as guerras civis de 1958 e 1975 revelarão as dificuldades de se manter o Pacto

Nacional diante dos desafios da Política Internacional e dos antagonismos presentes entre cristãos e muçulmanos no Líbano.

O período de 1952 a 1958 foi especialmente turbulento. A eleição do presidente Camille Chamoun, juntamente com uma série de outras variáveis externas e domésticas, criou uma combinação que levaria o país a uma breve guerra civil. Podemos citar como principais razões para a crise de 1958 os seguintes pontos: o perfil centralizador e mais autoritário do presidente; o ambiente de polarização política que ocorria no Oriente Médio, em razão da ascensão do Pan-Arabismo e da liderança do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser; a Guerra Fria e a preocupação do presidente estadunidense Eisenhower com a expansão do comunismo pelo Oriente Médio; e a aproximação do governo libanês com os Estados Unidos (EUA). Todos estes fatores combinados geraram um ambiente de extrema instabilidade interna.

A relação com os países árabes começou a se deteriorar quando Chamoun se recusou a cortar relações com Reino Unido e França, a pedido das nações árabes e islâmicas, em razão da Guerra do Canal de Suez em 1956. A postura do presidente libanês, de falta de solidariedade com o governo egípcio, colocou em rota de colisão os partidos muçulmanos (incluindo drusos), em sua maioria de orientação Pan-arábista, com os partidos cristãos, em sua maioria de direita e pró-ocidente.

A oposição era representada pelos seguintes partidos: Partido Socialista Progressista, Partido Comunista Libanês e Al Mourabitoun, entre outros. Rashid Karami, Kamal Jumblatt e Saeb Salam foram as principais lideranças de oposição. Já os partidos de apoio ao governo eram formados pelo próprio partido do presidente, o Partido Nacional Liberal, as Falanges

Libanesas (Kataeb), e outras forças políticas cristãs. O presidente Camille Chamoun, assim como Pierre Gemayel e Naim Moghabghab, além do próprio Exército Libanês, representavam a base de apoio do governo.

A constante aproximação de Camille Chamoun ao bloco de apoio estadunidense na região, representado pelo Pacto de Bagdá⁷, e a adoção da Doutrina Eisenhower a partir de março de 1957, gerou forte insatisfação no bloco muçulmano pró-árabe. A partir de manobras na legislação eleitoral, o governo conseguiu reduzir os assentos da oposição nas eleições parlamentares subsequentes, gerando cada vez mais protestos. Com a marginalização dos muçulmanos da política, e da feroz repressão contra eles nas ruas, as ações de Chamoun começaram a dividir os próprios partidos cristãos, agora preocupados com uma provável guerra civil entre muçulmanos e cristão libaneses (TRABOULSI, 2012).

A crise se agravou em março de 1958, quando o presidente Camille Chamoun sinalizou que poderia tentar estender seu mandato, o que levou a uma resposta imediata dos principais partidos de oposição, principalmente daqueles ligados ao nacionalismo árabe e de inspiração socialista. Com a criação da República Árabe Unida, várias personalidades do bloco de oposição libanesa sinalizavam que o país deveria se unir ao Egito e à Síria. Uma frente de oposição foi criada com representantes muçulmanos, drusos e de alguns partidos cristãos. Os embates se tornaram violentos, e depois de dois meses de confrontos, a oposição controlava

mais de três quartos do país. Quando da eminência das forças muçulmanas e drusas de controlarem o Aeroporto Internacional de Beirute e o porto da cidade, o presidente libanês pediu ajuda militar aos Estados Unidos, para assegurar o fim dos confrontos e a manutenção de seu mandato. Esta operação ficou conhecida como Operação *Blue Bat* (TRABOULSI, 2012).

A guerra civil de 1958 revelou como o Líbano estava exposto às disputas da Guerra Fria, e como as visões muitas vezes antagônicas de suas lideranças, que vacilavam entre uma postura neutralista ou de reafirmação de apoio a certos atores regionais, trazia grande instabilidade para o país. Além disto, a queda de regimes favoráveis aos Estados Unidos, como no Iraque, aumentou a preocupação dos EUA com o avanço Soviético no Oriente Médio. Com a intervenção militar estadunidense em 15 de julho de 1958, as partes contenciosas entraram em acordo, o que garantiu o término do mandato do presidente Camille Chamoun, e a criação de um governo de coalizão, sob a presidência do general cristão Fuad Shihab.

Os anos seguintes foram de busca por governabilidade e enfrentamento das desigualdades políticas e sociais que afetavam o Líbano como um todo. Porém, a experiência da crise de 1958 não foi suficiente para impedir uma outra guerra civil ainda mais violenta. As razões que levaram à eclosão da Guerra Civil de 1975 foram várias, mas a questão palestina e a presença da OLP no país, tornava as relações entre muçulmanos e drusos com os cristãos maronitas ainda mais tensa. Além disto, a transformação do quadro demográfico libanês, a participação ativa de Síria e Israel no conflito, bem como a polarização da Guerra Fria, intensificou os embates entre os partidos e as milícias armadas nacionais e estrangeiras.

7 A Organização do Tratado Central (CENTO), mais conhecida como Pacto de Bagdá, foi uma aliança militar criada em 1955, estimulado pelo governo estadunidense do presidente Eisenhower e formado por Reino Unido, Turquia, Iraque, Paquistão e Irã. O objetivo da Aliança era a manutenção de auxílio mútuo entre os países em caso de agressão externa e a contenção do avanço do bloco Soviético na região.

No período que antecedeu a guerra civil de 1975, várias foram as iniciativas para reformar a constituição libanesa e mudar o seu sistema secular. Existiam muitas visões distintas sobre qual seria a melhor fórmula para manter a governabilidade. Alguns partidos tentavam manter o *status quo*, outros defendiam o fim do sistema confessional ou ao menos a mudança em sua proporcionalidade. Porém, as propostas não prosperaram.

A maior parte dos acadêmicos que pesquisam a guerra civil libanesa indicam que a ação cada vez mais ativa da OLP no Líbano, e o início dos embates armados entre as fações palestinas e os partidos cristãos, elevaram drasticamente a tensão no já frágil ambiente político libanês. Pode-se dizer que o massacre de Ayn al-Rumana foi o primeiro ato para o início da Guerra Civil Libanesa.

A eclosão da guerra foi marcada por seu primeiro massacre, conhecido como o incidente de Ayn al-Rumana, em 13 de abril de 1975, onde 27 palestinos foram mortos por militantes do Kataeb (Picard 2002: 105). Embora o ataque tenha sido claramente cometido pelo Kataeb, os líderes cristãos acusaram os palestinos e seu líder Arafat de provocar um confronto em um ambiente de tensão elevada (Hanf 1993: 204). Ayn al-Rumana foi seguida por outros massacres na chamada guerra de dois anos, de abril de 1975 a novembro de 1976 (HAUGBØLLE, 2011, tradução nossa).⁸

O início da guerra gerou a criação de duas grandes frentes. O Movimento Nacional Libanês (MNL), de inspiração Pan-Arabista e

liderado pelo druso Kamal Jumblatt (Partido Socialista Progressista). O MNL era formado por partidos muçulmanos de esquerda, partidos comunistas, Pan-Arabistas e pró-soviéticos, que apoiavam a aproximação do Líbano com os regimes sírio, iraquiano e à causa Palestina.

Por sua vez, a Frente Libanesa (*Lebanese Front*) era liderada pelo ex-presidente Camille Chamoun (Partido Nacional Liberal), e apoiado por Pierre Gemayel (Partido Kataeb /Falanges cristãs), o ex-presidente Suleiman Franjeh (Movimento Marada), dentre outros. A Frente Libanesa era um movimento majoritariamente cristão conservador, que buscava manter o *status quo* do quadro político libanês, bem como o alinhamento com o ocidente, a aproximação com Israel e a expulsão de Yasser Arafat e das forças palestinas do Líbano (HAUGBØLLE, 2011).

De acordo com Traboulsi (2012), a guerra Civil de 1975 pode ser dividida em três fases principais: de 1975 a 1976; de 1977 a 1982 e de 1983 a 1990. A primeira fase revela o maior peso dos fatores internos e do impacto da chegada da direção da OLP ao Líbano após o Setembro Negro. As disputas entre Palestinos e as Falanges cristãs criaram um ambiente de polarização que escalou para a formação das duas principais frentes da guerra. Vários massacres ocorreram nesta fase, como os de Ayn al-Rumana (contra Palestinos) e o de Damour (contra cristãos). Outro aspecto importante desse momento é a tentativa de se encontrar uma solução para o impasse libanês, a partir das forças políticas internas, porém, o assassinato de Kamal Jumblatt, a principal figura política de oposição ao governo, em 1977, transformou o cenário da guerra.

Já o período de 1977 a 1982 foi muito influenciado pelo quadro geral do processo de paz árabe-israelense, entre Israel e Egito, bem

8 The outbreak of the war was marked by its first massacre, known as the Ayn al-Rumana incident on 13 April 1975, where 27 Palestinians were killed by Kata'ib militants (Picard 2002: 105). Although the assault was clearly committed by Kata'ib, Christian leaders accused the Palestinians and their leader Arafat for provoking a confrontation in an environment of heightened tension (Hanf 1993: 204). Ayn al-Rumana was followed by other massacres in the so-called two-years war from April 1975 to November 1976.

como o fim da aliança entre o recém-eleito presidente Libanês Iliyas Sarkis com o governo Sírio e a Frente Libanesa. É notável o grau de oscilação da posição síria no Líbano, e como o pragmatismo político do presidente Hafez al Assad impactará a cada momento nos desdobramentos da guerra. Com o fim da Aliança Tripartite (Sarkis, Governo Sírio e Frente Libanesa), o jovem Bashir Gemayel (Partido Kataeb), filho de Pierre Gemayel, avança no quadro da liderança política entre os cristãos (TRABOULSI, 2012).

A disputa intrasectária foi outro fator marcante na Guerra Civil Libanesa. Essas disputas, muito comum entre grupos cristãos, ocorriam em razão de visões políticas distintas (favoráveis à presença síria ou não) e levou a uma série de assassinatos políticos, principalmente no período em tela, como o do filho do ex-presidente Suleiman Franjieh, Tony Frangieh, que também vitimou sua esposa e uma filha pequena do casal, além de mais de 40 pessoas em junho de 1978⁹. As disputas intrasectárias também ocorriam entre os demais grupos religiosos.

Ao final destas disputas, e com o fortalecimento do Partido Kataeb, Estados Unidos e Israel apoiaram fortemente Bashir Gemayel para a presidência do Líbano. A esperança de Israel em fechar um acordo de paz com o Líbano, a partir da aliança com o partido Falangista teria uma dupla função: por um lado afastar a presença Palestina e Síria do norte de Israel, e por outro, apoiar o governo libanês em seus embates contra a OLP, a oposição muçulmana e a presença síria. Em agosto de 1982 Bashir Gemayel é eleito presidente do Líbano, mas alguns dias antes de tomar posse, um atentado a bomba mata o presidente, iniciando a última fase da guerra.

O período de 1983 a 1990 representou praticamente o colapso do Estado libanês. A invasão israelense de 1982, e a criação de uma zona de segurança ao sul do país¹⁰, bem como a fragmentação do território libanês em várias regiões independentes (cristãos ao norte, drusos no Shouf, Muçulmanos no Bekká e no sul, e Israel ao sul), tornou difícil qualquer iniciativa política para a unificação do Estado. Este processo de balcanização do país, juntamente com a presença Síria e o momento final da Guerra Fria, adicionou um elemento ainda mais mortífero. Os massacres dos campos de refugiados de Sabra e Chatilla, a destruição quase completa da infraestrutura do país e a divisão intrasectária permanente, levou à exaustão das partes envolvidas. A Guerra se encerra com a intervenção militar síria contra o governo de Michel Aoun, que forçou a implementação do Acordo de Ta'if.

A guerra civil libanesa de 1975 revelou os limites do sistema político libanês, e da exposição do país às disputas internacionais. Durante a guerra o exército israelense promoveu duas grandes invasões, em 1978 e em 1982. A presença do exército sírio e de seu serviço de inteligência em território libanês aumentou fortemente sua influência, e o Líbano se tornou

9 Este caso ficou conhecido como o Massacre de Ehden.

10 A presença de Israel no sul do Líbano ocorreu em dois momentos principais, em 1978 e 1982. Após o assassinato de Bashir Gemayel, em 1982, Israel ocupou uma zona que adentrava o território libanês a partir da fronteira sul, designando esta área como uma zona de segurança. Durante esse período, essa região foi ocupada pelas Forças de Defesa de Israel, e nas áreas próximo ao rio Litani, por uma força miliciana cristã intitulada Exército do Sul do Líbano (ESL), fundada pelo ex-Major libanês Saad Haddad. Esta força paramilitar contava com apoio logístico e material de Israel, e atuava contra as forças sírias, palestinas, do Hizballah e do próprio Exército Libanês. Em maio de 2000 Israel se retirou do território do Sul do Líbano (com exceção das Fazendas de Shebba) e os integrantes do ESL recebem refúgio em Israel.

um território de disputa para sírios, palestinos, israelenses, potências mundiais e milícias confessionais libanesas.

Ao final da guerra o Líbano se encontrava em ruínas e em busca de um processo de reconciliação. A fórmula que dá fim ao conflito foi uma readequação do Pacto Nacional, conhecido como Carta de Reconciliação Nacional, assinada no dia 22 de outubro de 1989, na cidade Saudita de Ta'if. Este acordo ficou conhecido como o Acordo de Ta'if. Com a Assembleia libanesa reunida em Ta'if, formada por 31 parlamentares cristãos, e 31 parlamentares muçulmanos, concordaram em readequar o número e distribuição das cadeiras do parlamento Libanês, bem como as atribuições do Chefe de Estado e do Chefe de Governo. O sistema em geral continuava o mesmo, mas o poder dos muçulmanos se tornava maior do que antes (ROGAN, 2009).

Na prática, o acordo alterou as cadeiras do parlamento de 99 para 108, sendo 54 para cristãos e 54 para muçulmanos, mudando a proporção política anterior de 6 cristãos para 5 muçulmanos para uma proporção igualitária. Além disto, reduziu os poderes do Presidente Maronita e fortaleceu os papéis do Primeiro Ministro Sunita e do Presidente do Parlamento Xiita. O acordo também previu o desarmamento de todas as milícias do Líbano, com exceção do *Hizballah*, que combatia Israel no sul do país. O *Hizballah* seria desarmado assim que o território fosse liberado. A anistia geral foi decretada, e os milicianos foram autorizados a ingressarem nas forças armadas libanesas (ROGAN, 2009).

Ao mesmo tempo que o Acordo de Ta'if revitalizou o Pacto Nacional a partir da readequação do poder político, em razão da nova realidade demográfica libanesa, também gerou

um outro efeito, a “legitimação” e fortalecimento da influência Síria no Líbano. Esta condição permitirá uma constante atuação política síria nos assuntos internos e externos libaneses, e perdurará até 2005, ano do assassinato do ex-Primeiro Ministro Rafik el Hariri.

A Segunda República e os Desafios Contemporâneos

De 1990 a 2020, a Segunda República Libanesa enfrentará enormes desafios. Os primeiros dez anos foram marcados pela intensa reconstrução do país, sob o governo e liderança do Primeiro Ministro Rafik el Hariri. A revitalização de Beirute e das grandes cidades, e o sentimento de que a “Fênix libanesa” se reergueria novamente das cinzas estimulou o otimismo na população em geral. Ao mesmo tempo, várias milícias foram transformadas em partidos políticos, e a polarização de tais partidos girava em torno de uma perspectiva pró-ocidente (Estados Unidos e Europa) ou pró-Árabe (Síria, Iraque, etc.).

A saída das tropas israelenses do sul do Líbano em maio de 2000 representou uma nova transformação para o cenário político libanês, em função do fortalecimento do grupo político-militar *Hizballah*, que ocupou um importante espaço na política doméstica e regional. Com a ascensão do *Hizballah* o apoio sírio e iraniano a este grupo se transformou em uma política de intensa intervenção destes atores nos assuntos domésticos do Líbano, aprofundando a crise política no país e colocando em choque cristãos, sunitas, xiitas, drusos e demais minorias. As divisões também eram sentidas dentro dos próprios grupos confessionais, gerando ainda mais dificuldade para a governabilidade do país.

O Primeiro Ministro Rafik el Hariri foi uma forte liderança contra a presença síria no Líbano, e recebia amplo apoio da Arábia Saudita. O ápice desta disputa foi o ataque com um caminhão bomba contra sua comitiva em 14 de fevereiro de 2005 em Beirute, que vitimou a ele e mais 21 pessoas. O assassinato do Primeiro Ministro foi apontado pela opinião pública libanesa como de responsabilidade do governo sírio e do *Hizballah*, e gerou uma grande comoção nacional.

A mobilização popular criou um movimento conhecido como Revolução dos Cedros, e no dia 14 de março de 2005, mais de 1,5 milhões de libaneses ocuparam a Praça dos Mártires em Beirute para exigir a retirada do exército sírio do Líbano, a manutenção de sua soberania, bem como a destituição de todo governo libanês, considerado pró-Síria. A pressão nacional e internacional foi intensa, o que levou as Nações Unidas a aprovarem a Resolução 1595 do Conselho de Segurança em 07 de abril de 2005, que determinou o respeito à independência e soberania do Líbano, além de uma investigação sobre o assassinato de Hariri, sob os auspícios do Tribunal Especial para o Líbano. Em 26 de abril de 2005 o Exército Sírio se retirou do país.

A partir deste momento a política libanesa se polarizou em duas grandes coalizões. A primeira conhecida como 14 de Março¹¹, liderada pelo filho de Rafik el Hariri, Saad Hariri, e com presença maciça de sunitas (partido Futuro), parte dos cristãos (partido Kataeb, Forças Libanesas e Movimento Patriótico Livre) e drusos (Partido Progressista Socialista). Este grupo era apoiado pela Arábia Saudita, Estados Unidos e países europeus.

11 O nome 14 de Março originou-se em razão do grande protesto ocorrido em Beirute no dia 14 de março de 2005, contra o assassinato do Primeiro Ministro Rafik el Hariri.

A outra coalizão foi a 8 de Março¹², formada pelos xiitas (Partidos *Hizballah* e *Amal*), parte dos cristãos (Movimento Marada, Partido Social Nacionalista Sírio, dentre outros) e por uma outra parte dos drusos (Partido Democrático Libanês). A Síria, Irã e Rússia eram os principais apoiadores desta aliança. Esta realidade influencia notadamente as relações políticas até a atualidade. Nos anos subsequentes, vários partidos mudaram de coalizão, como o caso do partido de Michel Aoun, o Movimento Patriótico Livre, que se alinhou ao grupo 8 de Março, e o partido Progressista Socialista, de Walid Jumblatt, que se torna independente, mesmo mantendo o apoio o partido Futuro, de Saad Hariri.

No ano seguinte, após uma incursão do *Hizballah* às Fazendas de Shebba¹³, o que acabou com a morte de vários soldados israelenses na ação, gerou o conflito conhecido como a Guerra do Líbano, em 2006. A resposta israelense foi uma ação militar devastadora contra o território libanês, o que agravou seu quadro político e humanitário. Por outro lado, o custo para o exército israelense também foi alto, em virtude das perdas impostas pelo *Hizballah*.

12 O nome 8 de Março originou-se em razão de um comício organizado pelo *Hizballah* e partidos aliados no dia 8 de março de 2005, para agradecer a participação da Síria no processo que levou ao fim da Guerra Civil de 1975 e pela estabilização do Líbano.

13 Território libanês ocupado por Israel na Guerra de 1967, localizado na fronteira entre Líbano, Israel e Síria (Colinas de Golã). A controvérsia sobre a ocupação das Fazendas de Shebba remonta o mandato francês, que indicava que a área pertencia ao Líbano, porém, na década de 1950 foi ocupada pelos sírios, e posteriormente por Israel, na Guerra dos Seis Dias, em 1967. O território compreende uma área pequena de aproximadamente 38 Km², nas proximidades do Monte Hermon. O Governo Libanês reafirma o direito sobre o território, e o grupo *Hizballah* não aceita o desarmamento de sua milícia armada por dizer que Israel ainda não se retirou completamente do território libanês.

O episódio revelou a dificuldade do controle do exército libanês de todo território nacional, e o papel do *Hizballah* como uma força paralela que acabava por absorver a capacidade de ação do Exército Libanês.

A polarização política no Líbano se tornou tão intensa que no ano de 2007, após o fim do mandato presidencial, o cargo ficou em vacância por 8 meses, pela incapacidade dos grupos políticos encontrarem uma liderança que pudesse acomodar os interesses dos dois campos majoritários. Em 2014, mais uma vez, o país ficou 30 meses sem presidente, revelando a persistência da crise política.

Na esteira da Primavera Árabe, o Líbano foi aparentemente pouco afetado pela onda de protestos que se alastrou pelo Oriente Médio. Porém, nos anos subsequentes, a entrada de mais de um milhão de refugiados sírios no Líbano e a ativa participação do *Hizballah* no conflito, gerou impactos na economia e na segurança do país. A crise econômica e a carência de empregos se aprofundou, e a reiterada incapacidade do Estado libanês em prover a população com serviços essenciais alimentou ainda mais a insatisfação da opinião pública.

Em 2015 uma crise na coleta de lixo indicou a incapacidade do Estado libanês em prover serviços públicos básicos, como a limpeza urbana e depósito de resíduos, o que gerou o início de protestos populares. O acúmulo do lixo nas cidades, e o impasse do governo em resolver onde poderiam alocar os resíduos, mostrava que o embate político estava presente em todos os níveis do governo.

Porém, os acontecimentos que abalaram o Líbano a partir de outubro de 2019 sinalizam que mais um momento de ruptura poderá ocorrer no país. Após o governo anunciar o aumento de imposto sobre a gasolina, tabaco e chamadas via in-

ternet com aplicativos, a população iniciou uma forte mobilização nacional. Críticas ao modelo político confessional; à profunda crise econômica e desvalorização da Lira Libanesa, que chegou a perder mais de 80% de seu valor; à incapacidade do Estado em prover serviços públicos básicos como energia elétrica, água tratada e coleta de lixo; percepção de corrupção generalizada na classe política e de leis que protegiam políticos e a elite, levaram a uma mobilização geral no país.

Os jovens fecharam estradas, ruas, promoveram greves gerais e protestos em massa foram observados em todo o país. No início as manifestações eram majoritariamente pacíficas, e não sectárias. Os manifestantes exigiam a saída de todo o governo, a quem responsabilizavam pela condição de empobrecimento contínuo da população e pelo aumento da fome. Colocaram como condição para acabar com a mobilização a criação de um governo de tecnocratas, sem a presença dos políticos que há décadas ocupavam cargos públicos. Além disto pressionavam para que a Constituição libanesa fosse respeitada, no que diz respeito ao fim do sistema confessional do país, solicitando seu fim, já que a própria constituição, em seu preâmbulo indica que : “Eliminar o sectarismo político é um objetivo básico nacional, a ser alcançado de acordo com um plano de transição” (LÍBANO, 2004, tradução nossa)¹⁴.

Com a pandemia da COVID-19 as manifestações arrefeceram, porém, com a reabertura relativa no Líbano no início de junho de 2020, os protestos voltaram a ocorrer. No dia 6 de junho de 2020 embates entre grupos de manifestantes favoráveis ao ex-Primeiro Ministro Saad Hariri, com manifestantes favoráveis ao *Hizballah* in-

14 Eliminating political sectarianism is a basic national objective, to be achieved according to a transitional plan.

dicaram o crescimento de feições sectárias nos protestos, trazendo preocupação para a sociedade libanesa e para a região. O aprofundamento da violência sectária pode reviver experiências pretéritas dolorosas que marcaram a vida dos libaneses nas décadas de 1970 e 1980.

No dia 04 de agosto de 2020 duas explosões ocorreram no Porto de Beirute. A segunda explosão, às 18:07 (horário local), de dimensão cataclísmica, destrói o porto da cidade. O condicionamento inadequado de 2.750 toneladas de Nitrato de Amônia¹⁵ armazenado no depósito n° 12 do porto de Beirute, levou à maior explosão não nuclear da história do mundo contemporâneo. A onda de choque da explosão foi tão intensa que devastou boa parte da capital libanesa, e seus efeitos foram sentidos a centenas de quilômetros do epicentro da explosão.

A explosão foi equivalente a um terremoto de 3 pontos na escala Richter, e para alguns pesquisadores, foi proporcional a 20% da explosão nuclear ocorrida na cidade Japonesa de Hiroshima, em 1945 (SIZE..., 2020). Essa tragédia gerou um número de aproximadamente 190 mortos, mais de 6.500 feridos, 300.000 desabrigados e mais de uma dezena de desaparecidos. As perdas materiais são projetadas em 15 bilhões de dólares (Agência Reuters, 2020).

Em um primeiro momento levantou-se a possibilidade de um ataque aéreo ou um atentado terrorista, ambas possibilidades foram descartadas pelas autoridades libanesas, que indicaram que a explosão teria sido resultado de um acidente. De acordo com os relatos do governo libanês, a carga de Nitrato de Amônia havia sido apreendida no porto de Beirute e guardada no depósito n° 12 desde junho de 2014.

Esta tragédia deixou mais evidente a incapacidade do Estado Libanês em lidar com seus problemas mais triviais. O ato negligente das autoridades locais, de permitir a guarda de material notadamente conhecido por provocar tragédias pelo mundo, em uma área densamente povoada, e não agir no sentido de fazer valer as inspeções e ações para correção do problema, revela a inoperância do Estado.

O país já combalido pela crise econômica, que elevou o número de desempregados e desnutridos, favoreceu o início de uma nova onda de emigração de libaneses pelo mundo. O quadro da pandemia da Covid-19, que intensificou seu contágio após a explosão do dia 04 de agosto tornou a situação ainda mais delicada para os grupos de risco no Líbano. A presença de mais de um milhão de refugiados sírios e palestinos no país¹⁶, que carecem de apoio internacional para auxiliar nos esforços de acolhimento e manutenção desta população impactam sobre a já delicada economia libanesa.

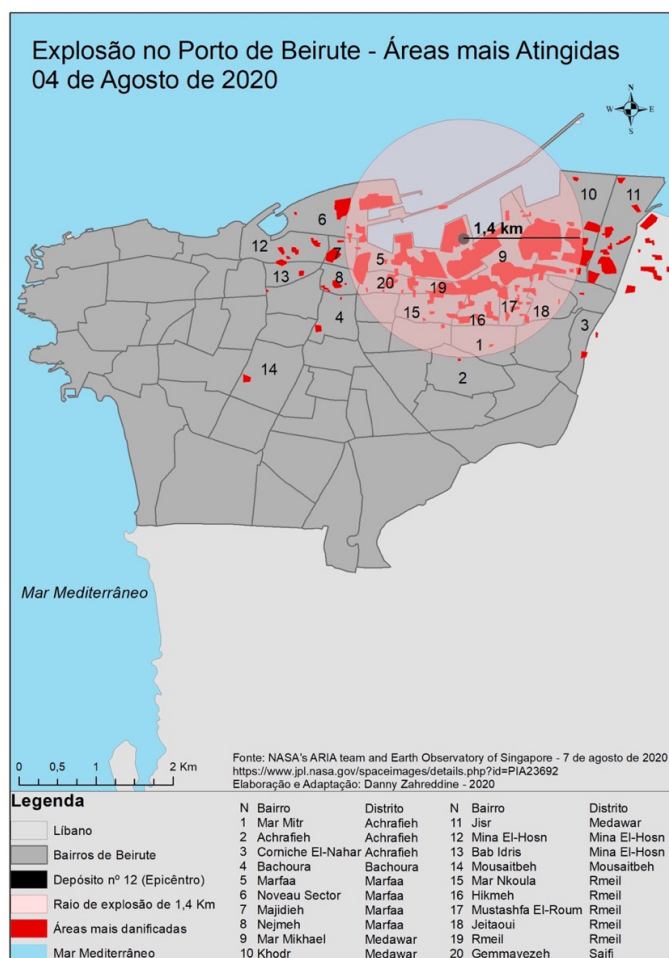
A crise política que se arrasta por anos, que mistura o esgotamento do sistema sectário libanês e as disputas locais e regionais envolvendo principalmente Irã, Arábia Saudita e Israel, dificulta a constituição de governos com representação popular e estáveis. Estes fatores em conjunto tornam a solução dos problemas do Líbano ainda mais difíceis.

Os protestos voltaram com força logo após a tragédia do dia 4 de agosto, e a praça dos Mártires em Beirute transformou-se mais uma vez em um campo de batalha entre os manifestantes e o atual governo. A renúncia de ministros e parlamentares sinalizou para o tamanho da pressão que os políticos começaram a sofrer.

15 Substância utilizada como fertilizante, mas altamente explosiva quando submetida à alta temperatura. Material também utilizado para fabricação de explosivos.

16 O Líbano é o país com o maior número per capita de refugiados no mundo.

Figura 3 – Explosão no Porto de Beirute de 04 de agosto de 2020



Fonte: Elaborado e adaptado pelo autor com dados de (NASA, 2020).

O Primeiro Ministro Libanês Hassan Diab solicitou a prisão domiciliar de algumas autoridades envolvidas na gestão do porto de Beirute desde 2014, e prometeu solicitar a antecipação de novas eleições. Mesmo assim, não foi capaz de lidar com a crise política, e no dia 10 de agosto de 2020, apresentou a renúncia de seu governo.

Porém, somente a renúncia do governo não será suficiente para lidar com os grandes desafios do porvir. Além da dor pelas mortes, os feridos deverão ser tratados, os desabrigados que perderam suas casas e propriedades deverão ser acomodados provisoriamente e ressarcidos. Um novo governo de transição deverá liderar a reconstrução da capital, a retomada da econo-

mia e reformas eleitorais e políticas.

A elite política que está no poder no Líbano é a mesma que levou o país à guerra civil em 1975, e a principal reivindicação dos manifestantes é que ocorra uma mudança geracional e de perfil no comando da nação. Para que tais mudanças ocorram, o primeiro passo será conseguir mudar a atual legislação eleitoral, pois em seu atual formato dificulta a participação de partidos independentes e da sociedade civil, privilegiando o sistema sectário em vigor e seus respectivos currais eleitorais.

Para tornar o ambiente político ainda mais tenso, no dia 18 de agosto de 2020, o Tribunal Especial para o Líbano (STL), que julgava a mais de 15 anos o assassinato do ex-Primeiro

Ministro Rafik el Hariri, divulgou seu veredito final. O tribunal já havia indiciado três membros do grupo *Hizballah* como suspeitos pelo atentado, mas em sua sentença final aponta como responsável somente Salim Ayyash, inocentando os demais. Ao mesmo tempo apontou que não existiram provas materiais que pudessem indicar a participação da Síria e do *Hizballah* no assassinato. Os desdobramentos políticos desta sentença ainda serão sentidos nos próximos anos.

É neste quadro instável que a jovem República Libanesa busca encontrar seu caminho. Os ecos do passado ainda assombram fortemente a realidade atual. As divisões internas, e as intervenções externas têm se manifestado repetidamente na história libanesa, e as decisões do passado continuam a apresentar desafios que exigirão dos libaneses fórmulas capazes de suplantar o sectarismo. O esgotamento do Pacto Nacional talvez esteja levando o país a uma outra fase, e a necessidade dos libaneses repensarem suas instituições e formas pacíficas de governança uma tarefa urgente para as novas gerações que habitam a Terra dos Cedros.

Referência

CALFAT, Natalia Nahas. The Frailties of Lebanese Democracy: Outcomes and Limits of the Confessional Framework. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 269-292 mai./ago. 2018.

GARNIER F.A. **Atlas**, Asie Mineure, Turquie D'Asie Syrie, Liban, Region Du Caucase, Paris, 1861. Disponível em: <https://www.raremaps.com/gallery/detail/24247/asie-mineure-turquie-dasie-syrie-liban-region-du-caucase-garnier>. Acesso em: 15 jul. 2020.

HARRIS, William. **Lebanon: A History 600–2011**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

HAUGBØLLE, Sune. **The historiography and the memory of the Lebanese civil war**. 2011. Disponível em: <https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/fr/document/historiography-and-memory-lebanese-civil-war.html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

KHALAF, Samir. **Civil and uncivil violence in Lebanon: a history of the internationalization of communal conflict**. New York: Columbia University Press, 2002.

KAMRAVA, Mehran. **The Modern Middle East: A Political History since the First World War**. Los Angeles: University of California Press, 2005.

KAUFFMAN, Asher. **Reviving Phoenicia: The Search for Identity in Lebanon**. London: I.B.Tauris, 2004.

LÍBANO. [Constituição (1926)]. **Constituição da República do Líbano**. Traduzido por Fouad Fahmy Shafik e Abed Awad. Oxford: Oxford University Press, 2004.

LIJPHART, Arendt. **Thinking about Democracy Power sharing and majority rule in theory and practice**. New York: Routledge, 2008.

MAKTABI, Rania. Lebanese Census of 1932 Revisited. Who are the Lebanese? **British Journal of Middle Eastern Studies**. v. 26, n. 2, p. 219-241, 1999.

NASA. **NASA's ARIA team and Earth Observatory of Singapore**. Disponível em: <https://www.jpl.nasa.gov/spaceimages/details.php?id=PIA23692>. Acesso em: 7 ago. 2020.

REUTERS, 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-lebanon-crisis-blast-casualties-idUSKBN25Q08H>. Acesso em: 30 ago. 2020.

ROGAN, Eugene L. **The Arabs: a history**. New York: Basic Books, 2009.

SALIBI, Kamal. **A House of Many Mansions: The History of Lebanon Reconsidered**. London: I.B.TAURIS & CO LTD, 1988.

SIZE of Beirut's blast 'astonishing'. **The Daily Star Lebanon**, Beirute, 05 ago. 2020. Disponível em: <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2020/Aug-05/509904-size-of-beirut-blast-astonishing.ashx>. Acesso em: 10 ago. 2020.

TRABOULSI, Fawwaz. **A History of Modern Lebanon**. London: Pluto Press, 2012.

ZISSER, Eyal. **Lebanon: The Challenge of Independence**. London: I.B.Tauris, 2000.



As diplomatas bissau-guineenses por elas mesmas: obstáculos ao Ingresso e à permanência na carreira diplomática

Bissau-Guinean female diplomats by themselves: obstacles to admission and permanence in the diplomatic career

Las diplomáticas bisauguineanas por sí mismas: obstáculos para la admisión y permanencia en la carrera diplomática

Naentrem Sanca¹

Enzo Lenine²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n2p48

Recebido em: 01 de junho de 2020

Aceito em: 21 de outubro de 2020

Resumo

Quais os obstáculos vivenciados pelas mulheres bissau-guineenses para o ingresso e a permanência na carreira diplomática na República da Guiné-Bissau? Analisamos, por meio de entrevistas, os obstáculos materiais e simbólicos enfrentados pelas mulheres diplomatas de Guiné-Bissau na carreira.

Palavras-chave: *Mulheres na diplomacia. Diplomacia africana. Mulheres africanas.*

Abstract

What are the obstacles Bissau-Guinean women face prior to and upon admission to the diplomatic career in the Republic of Guinea-Bissau? We analyse through in-depth interviews the material and symbolic obstacles faced by women diplomats in Guinea-Bissau.

Keywords: *Women in diplomacy. African diplomacy. African women.*

Resumen

¿Cuáles son los obstáculos que enfrentan las mujeres bisauguineanas antes y después de su admisión a la carrera diplomática en la República de Guinea-Bisáu? Analizamos a través de entrevistas los obstáculos materiales y simbólicos que enfrentan las mujeres diplomáticas en Guinea-Bisáu en la carrera.

Palabras clave: *Mujeres en la diplomacia. Diplomacia africana. Mujeres africanas.*

1 Naentrem Sanca é mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia e egressa do curso de Relações Internacionais da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab-Malês). Interessa-se pelos temas de feminismo africano, gênero e diplomacia, e feminismo nas RI.

2 Enzo Lenine é professor de Relações Internacionais da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab-Malês). Interessa-se pelos temas de feminismo nas RI, teoria política e modelagem matemática. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5280-4252>

Introdução

Nas décadas de 1960 e 1970, as mulheres bissau-guineenses se depararam com um dos eventos mais importantes não só para o seu destino, como também o de todo o território da colônia portuguesa de Guiné-Bissau. A luta de independência, que culmina com a fundação da República de Guiné-Bissau em 1973, resultou dos ativismos de guineenses e caboverdianos, unidos sob a bandeira da descolonização europeia na África. As mulheres, como membros indissociáveis de ambas as sociedades, participaram ativamente do processo de libertação, sendo reconhecidas pelo mérito de sua luta (FIGUEIREDO; GOMES, 2016; GOMES 2016).

Entretanto, as mulheres guerreiras viram-se excluídas da política bissau-guineense tão logo a independência se concretizou. No recém-fundado Estado, a política não era um lugar para elas, de modo que suas contribuições na luta contra o colonialismo tornaram-se mais um capítulo a ser lembrado do que de fato um marco nas relações de gênero da sociedade bissau-guineense. Passados mais de 40 anos, desde que a República de Guiné-Bissau passou a ser membro da comunidade de nações soberanas, a participação das mulheres na política e na burocracia não faz jus às suas contribuições de outrora. Embora em anos recentes o tema da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres venha promovendo mudanças na sociedade e na política bissau-guineenses, desigualdades e hierarquias de gênero persistem.

Nesse contexto, um dos espaços político-burocráticos marcados pela baixa presença feminina é a diplomacia. Conduzida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e Comunidades, a diplomacia

bissau-guineense conta com 17 embaixadas e se caracteriza por ser um espaço eminentemente masculino. Poucas mulheres conseguem ingressar na carreira e exercê-la em caráter de igualdade frente a seus pares homens.

Este fenômeno, em si, não é exatamente uma particularidade de Guiné-Bissau. A diplomacia em outros lugares do mundo padece de um déficit de representatividade feminina,³ mesmo em países onde os debates e movimentos feministas têm uma tradição mais longa, como é o caso do Brasil (BALBINO, 2011; FRIAÇA, 2012; FRITSCH, 2002). Em larga medida, a arena internacional segue sendo um espaço masculinizado, a despeito dos essencialismos que tal asserção carrega (MONTE, 2013; TICKNER, 2006), o que se reflete no perfil dos diplomatas, cônsules e embaixadores.

Nesse sentido, o presente artigo pretende investigar as vivências e experiências de diplomatas mulheres de Guiné-Bissau que ingressaram na carreira e exercem a profissão como representantes de seu país. Partimos, portanto, da seguinte pergunta de pesquisa: quais os obstáculos vivenciados pelas mulheres bissau-guineenses para o ingresso e a permanência na carreira diplomática na República de Guiné-Bissau? Por meio de entrevistas conduzidas com duas diplomatas bissau-guineenses, objetivamos compreender quais os incentivos e, principalmente, os constrangimentos, tanto materiais quanto simbólicos, que as mesmas experimentaram em sua jornada de ingresso e exercício da carreira. Por se tratarem de membros de um quadro reduzido de profissionais – ainda mais do gênero

3 A obra *Gender and Diplomacy* de Jennifer Cassidy (2017) aborda, sob uma perspectiva comparada, diversas questões acerca não só do déficit de mulheres nas diplomacias mundiais, como também desafios institucionais pelos quais as mesmas passam.

feminino –, suas vivências permitem identificar padrões das hierarquias de gênero que incidem sobre as diplomatas mulheres. Tais hierarquias criam trajetórias profissionais distintas daquelas percorridas pelos seus colegas homens: as diplomatas tendem a ocupar espaços subalternizados, que reforçam estereótipos de gênero e condicionam os espaços ocupados pelas mulheres (AGGESTAM; TOWNS, 2019).

O artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira seção, apresentamos brevemente os marcos políticos dos movimentos e debates feministas em Guiné-Bissau, chamando a atenção para a história e a articulação conceitual com os temas de redistribuição, reconhecimento e representação tão caros às teorias políticas feministas. Em seguida, detalhamos a metodologia da investigação, especificando como e com quem foram realizadas as entrevistas em profundidade que capturam as vivências das diplomatas mulheres. Na terceira seção, apresentamos elementos destas entrevistas que permitem compreender os obstáculos vividos pelas diplomatas antes e depois do ingresso na carreira. Finalmente, na quarta seção, discutimos alguns apontamentos acerca dos entraves da participação feminina na diplomacia de Guiné-Bissau.

Marcos políticos do feminismo em Guiné-Bissau

Diferentemente da narrativa clássica do feminismo no Ocidente⁴, o desenvolvimento

do feminismo bissau-guineense está profundamente associado ao processo de descolonização e sua consequente luta pela independência. Enquanto os movimentos e a teoria feministas caminhavam, nas décadas de 1960 e 1970, para um aprofundamento dos debates da segunda onda, uma parcela significativa dos países africanos, dentre eles os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), enfrentava conflitos em suas lutas pela independência. Nesses contextos, em que a independência era a prioridade máxima das sociedades africanas, a participação das mulheres nos esforços de libertação tornou-se uma necessidade, com implicações para os movimentos feministas que emergiram neste momento e se desenvolveram nas décadas seguintes.

As agendas feministas africanas fundamentam-se em um diálogo crítico com os feminismos ocidentais, nomeadamente aqueles que emergem nos Estados Unidos e na Europa. Chaves conceituais como gênero, sororidade e sexualidade (apenas para mencionar algumas) são profundamente criticadas por pensadoras e pensadores feministas da África e da diáspora (AMADIUME, 1987; HILL COLLINS, 2019; HOOKS, 2019; OYEWÙMÍ, 2003; TAIWO, 2003). Ao trazerem suas perspectivas críticas sobre modalidades distintas de matriarcado e comunidade para o centro dos debates feministas, os estudos africanos subvertem as imagens correntes sobre os efeitos do passado colonial e da escravidão transatlântica na constituição das sociedades do continente, apontando como o imperialismo de outrora e as concepções do feminismo global contemporâneos guardam similaridades na sua tentativa de relegar ao oblívio as relações sociais autóctones e o lugar da mulher africana nas mesmas (OKOME, 2003; OYEWÙMÍ, 2003).

⁴ Tradicionalmente, o feminismo ocidental é narrado pelas três ondas feministas (GARCIA, 2011; ZERILLI, 2006). Porém, a incompletude desta narrativa é frequente alvo de críticas de outras vertentes do feminismo, tais como o feminismo negro (DAVIS, 2016; HILL COLLINS, 2019) e os feminismos subalternos (BALLESTRIN, 2017; MENDOZA, 2018; SPIVAK, 2012). Para uma abordagem alternativa, focada em temáticas, ver Hawkesworth e Disch (2018).

O passado colonial de Guiné-Bissau responde por uma parcela significativa da estruturação da sociedade bissau-guineense, nomeadamente no que tange às relações de gênero. Se a sociedade como um todo se encontrava em uma posição de subalternidade em relação à metrópole portuguesa, as mulheres bissau-guineenses padeciam de uma dupla relação de subordinação: à colonização e ao patriarcado (FIGUEIREDO; GOMES, 2016). Não por acaso, os movimentos de mulheres emergem não com o objetivo de enfrentar isoladamente as dimensões da subalternidade, mas sim visando a reposicionar as bissau-guineenses nos diversos espaços sociais e políticos do país. Nesse sentido, a fundação da União Democrática das Mulheres da Guiné e de Cabo Verde (UDEMU) em 1961 marca, ainda que de forma limitada no que tange à amplitude da participação feminina, o estabelecimento e o desenvolvimento de agendas das mulheres no processo de independência e constituição do Estado bissau-guineense (GOMES, 2016).

Evidentemente, a UDEMU per se não subverteu as hierarquias de gênero na Guiné. Em primeiro lugar, a União carecia de representatividade da totalidade e, fundamentalmente, diversidade de mulheres bissau-guineenses. Como país essencialmente rural, a UDEMU enfrentou a dificuldade de incluir em seus quadros e suas agendas as mulheres que viviam no e do campo, compondo-se primariamente de mulheres com formação educacional e acadêmica. A marginalização das mulheres rurais (tabanka, como são denominadas em crioulo)⁵ produziu um movi-

mento insensível à realidade destas mulheres, com profundas implicações para as desigualdades de gênero observadas em Guiné-Bissau.

Em segundo lugar, a própria liderança do processo de independência compunha-se de homens da elite de Bissau. O Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) centralizou a organização política da luta pela independência, e embora seu líder, Amílcar Cabral,⁶ advogasse a favor da participação feminina não só nos esforços de descolonização, como também nas esferas de poder, sua voz foi silenciada pelos demais membros do partido (ABDENUR, 2018; FIGUEIREDO; GOMES, 2016; GOMES, 2016). A exclusão política das mulheres – requeridas, apenas, durante a luta pela independência – permanece até a atualidade, incidindo não apenas na ausência das bissau-guineenses nas instituições políticas, como também no silenciamento de suas agendas.

Nesse sentido, e na contemporaneidade, as demandas das mulheres bissau-guineenses encaixam-se em três dimensões fundamentais da teoria política feminista, quais sejam: redistribuição, reconhecimento e representação (FRASER, 2007; PHILLIPS, 2011; YOUNG, 2000).⁷ Essa multidimensionalidade re-

5 Segundo Costa (2014), o crioulo da Guiné-Bissau é língua formada nos séculos XV e XVI com a chegada dos colonizadores portugueses a Guiné-Bissau, e integrada à família linguística dos demais crioulos de origem portuguesa, da qual faz parte também o crioulo caboverdiano (ou Kabuverdianu). Embora não seja a língua oficial de Guiné-Bissau, o crioulo é falado pela maioria da população, ao passo que o português, mesmo sendo oficial é falado por 13% dos bissau-guineenses.

6 Amílcar Cabral (1924-1973) nasceu em Bafatá no território da atual Guiné-Bissau e com 8 anos viajou para Cabo Verde, acompanhando a sua família. Escritor, poeta, político, agrônomo e teórico marxista, Cabral desempenhou papel fundamental na luta de independência de Guiné-Bissau e Cabo Verde (NEVES, 2017).

7 Entende-se por redistribuição a preocupação da teoria e dos movimentos feministas com a correção das desigualdades socioeconômicas que penalizam as mulheres, tais como salários menores, dificuldades de ingresso no mercado formal, menor número de oportunidades entre outros. O reconhecimento, por sua vez, trata das dimensões culturais da dominação masculina, especialmente por meio dos papéis, e das políticas de identidade associadas ao gênero. Finalmente, a representação refere-se à questão da presença feminina e vocalização das demandas das mulheres nos espaços e debates políticos. Para um debate sintético e crítico, ver Fraser (2007).

fere-se às manifestações das desigualdades de gênero que incidem sobre as bissau-guineenses. No que tange à dimensão socioeconômica, apenas 50,5% das mulheres é alfabetizada (INEGB, 2014). Ademais, 64,7% da população vivem com menos de US\$2,00 por dia (INEGB, 2014), sendo as mulheres mais afetadas pela pobreza. No que tange à dimensão do reconhecimento, as desigualdades de gênero estabelecem padrões de exclusão com base em papéis a serem desempenhados pelas mulheres, bem como as sujeitam a práticas culturais que violam sua autonomia.⁸ A tradicional esfera da domesticidade, que reserva à mulher a casa e o cuidado dos familiares, restringe as possibilidades de acesso ao mercado formal e à política (FIGUEIREDO; GOMES, 2016).

Outrossim, os efeitos da colonização ainda se fazem presentes no âmbito das relações étnicas, que estabelecem hierarquias com base naqueles que ocuparam um lugar privilegiado na interação com os colonizadores, incidindo, por sua vez, nas desigualdades de gênero de forma interseccional com a etnicidade (FIGUEIREDO; GOMES, 2016). Finalmente, persiste em Guiné-Bissau um déficit na representação das mulheres nos espaços de poder formais. Embora em 2018 o governo tenha aprovado uma lei de paridade para garantir uma representação mínima de 36% das mulheres nas instituições políticas, ainda se nota a ausência feminina em determinados espaços, como é o caso da diplomacia.

Neste contexto, as mulheres bissau-guineenses enfrentam obstáculos particulares no que tange ao leque de oportunidades de inte-

gração social e inserção no mercado e na política. Se em determinado momento da História recente de Guiné-Bissau a presença feminina foi desejável para viabilizar a independência do país, uma vez liberto e fundado o Estado bissau-guineense, as mulheres passaram a ser excluídas dos espaços de poder, seja nos cargos eletivos, seja nas burocracias de Estado e políticas públicas. Como consequência, obstáculos nas três dimensões supracitadas dificultam não só o ingresso, como o exercício da diplomacia por diplomatas mulheres em Guiné-Bissau.

Metodologia

De forma a compreender os obstáculos às mulheres bissau-guineenses no pré- e pós-ingresso à carreira diplomática, conduzimos entrevistas em profundidade com duas diplomatas mulheres e um diplomata homem, todos atuantes no momento de realização desta pesquisa. Em Guiné-Bissau, coexistem dois tipos de diplomatas: por indicação política e de carreira. O diplomata político é aquele indicado pelo partido político no poder, mas que não tem necessariamente formação na área. Já o diplomata de carreira é aquele que possui formação na área de diplomacia e não é indicado pelo partido político. Segundo o diplomata de carreira entrevistado:

Quando falamos de embaixador de carreira ou diplomata de carreira, ele é um funcionário efetivo do Ministério de Negócios Estrangeiros já há mais de 10 anos e que tem formação na diplomacia. Para ser diplomata ou embaixador, como requisito a pessoa tem de subir alguns degraus como adido, primeiro-secretário, segundo-secretário, conselheiro, ministro de segunda-classe e, finalmente, embaixador. Cumprido isso, é chamado de diplomata de carreira. Quanto ao diplomata político, ele é mais ligado ao partido político, e por isso vários países não o aceitam, tais como: Luxemburgo, Holanda e Suíça.

8 Uma das práticas culturais mais emblemáticas que afeta diretamente a autonomia das mulheres bissau-guineenses é a mutilação genital feminina. Segundo Abdenur, “48% das população feminina foi sujeita à mutilação genital feminina e excisão” (ABDENUR, 2018, p. 5).

No que tange às diplomatas entrevistadas, suas biografias são distintas. A entrevistada K.,⁹ diplomata de carreira, possui uma trajetória peculiar no contexto mais amplo da educação em Guiné-Bissau, vez que é uma pessoa com uma vivência no exterior. K. estudou em Portugal e fez a sua formação em diplomacia no Brasil, no Instituto Rio Branco. Já P., diplomata política, estudou o Ensino Primário na cidade de Farim e teve formação na área Técnica Industrial e Comércio de Bissau. Em 1966, foi para Portugal estudar o curso de Serviço Social. Em 1977, trabalhou como Responsável Adjunta na Direção dos Assuntos Sociais na Secretaria do Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria. Foi também Ministra de Estado, ocupando, em determinado momento, o cargo de embaixadora. Por se tratar de uma diplomata política, sua indicação ao cargo foi feita pelo ex-presidente Malam Bacai Sanha.

As entrevistas com as diplomatas foram realizadas em Guiné-Bissau no período de 26 de fevereiro a 17 de março de 2019. As duas mulheres diplomatas pertencem, cada uma, às categorias supracitadas. Após as entrevistas, mantivemos contato com as diplomatas para apontamentos complementares. As conversas foram gravadas em formato .mp3, realizadas em crioulo, traduzidas e transcritas para o português.

O roteiro de perguntas da entrevista buscou compreender os diversos significados dos obstáculos sociais e, mais precisamente, de gênero antes e depois do ingresso na carreira. As perguntas orientaram-se, sem menção direta, pela questão de pesquisa. Na seção seguinte, são apresentados fragmentos que evidenciam

esses obstáculos. Eles são articulados em torno de uma narrativa suplementada com uma discussão sobre os problemas de gênero que incidem sobre a participação feminina na diplomacia guineense.

Vale ressaltar a ausência de dados qualitativos e quantitativos suplementares para conferir apoio aos achados desta pesquisa. O quantitativo de mulheres diplomatas representando a República de Guiné-Bissau não está disponibilizado nos meios oficiais, nomeadamente, no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação e das Comunidades.¹⁰ Estimativas não oficiais indicam que 5,88% das 17 embaixadas mantidas por Guiné-Bissau sejam chefiadas por mulheres, ao passo que 5,00% dos seus consulados seriam chefiados por consulesas. As duas diplomatas que participaram das entrevistas fazem parte desse conjunto pequeno de mulheres no ministério, havendo se disponibilizado para fornecer informações sobre suas trajetórias e vivências.

As diplomatas por elas mesmas

Nesta seção, analisamos as entrevistas visando a compreender como os obstáculos de gênero incidem sobre a presença feminina no corpo diplomático bissau-guineense. Na primeira parte, tratamos dos obstáculos antes do ingresso na carreira diplomática. Na segunda, discutimos os obstáculos uma vez que a diplomata já se encontra dentro do serviço diplomático.

9 Embora as diplomatas e o diplomata entrevistados tenham expressado não haver impedimentos na revelação de seus nomes, optamos por preservar a confidencialidade de suas identidades, tendo em vista os eventos políticos em Guiné-Bissau.

10 Os autores, com apoio institucional da Unilab, reiteradamente solicitaram ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação e das Comunidades da República de Guiné-Bissau informações sobre o quantitativo atual e na série histórica dos diplomatas bissau-guineenses, identificados por gênero e data de ingresso. Os dados, porém, não foram fornecidos.

Obstáculos Pré-ingresso

Independentemente da forma de ingresso na carreira diplomática – se por indicação política ou por aprovação em exames de admissão –, um dos principais obstáculos enfrentados pelas mulheres bissau-guineenses é de ordem estrutural, qual seja, o baixo nível de escolaridade. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística de Guiné-Bissau (2017), a situação das mulheres é precária: enquanto a taxa de alfabetização dos homens entre 15 e 24 anos foi de 70,4% em 2014, a taxa para mulheres na mesma faixa etária e no mesmo período foi de 50,5%. Ademais, apenas 20,4% da população concluiu o Ensino Médio em 2014 (INEGB, 2017).¹¹ Ainda no que tange aos dados socioeconômicos, na sociedade guineense as mulheres constituem a camada mais pobre, principalmente em famílias chefiadas pela mulher (MARTINS et al., 2013). Segundo o Relatório sobre a Situação de Direitos Humanos na Guiné-Bissau:

A disparidade de gênero é mais do que manifesta no sistema nacional do ensino, na medida em que, se as proporções de raparigas e de rapazes são quase idênticas a nível do ensino de base elementar (nos quatro primeiros anos), não é o caso para os outros níveis de ensino. Com efeito, a partir do ensino de base complementar (5º e 6º anos) e, até ao ensino superior, a taxa das raparigas é apenas de 40%. (MARTINS et al., 2013, p. 65)

Não por acaso, uma das entrevistadas, a diplomata política P., relata a diferença na forma que se educam a mulher e o homem em Guiné-Bissau como causa importante para a baixa presença feminina no corpo diplomático. Segundo ela, as mulheres são subordi-

nadas por uma educação de domesticidade, e poucas tiveram oportunidade de obter uma educação formal. Portanto, a educação formal (ou falta dela) é um obstáculo forte para as mulheres ingressarem na diplomacia, como relata a diplomata:

Eu digo que existe ainda fraca participação das mulheres na carreira diplomática, porque ainda temos poucas mulheres formadas nesta área. Se formos ver a taxa de analfabetismo, encontraremos uma taxa maior das mulheres analfabetas mais do que dos homens, então isso já é um obstáculo para termos mulheres na diplomacia. Mesmo que hoje estejamos vendo algumas melhorias, ainda é pouco. Logo, este aspecto marca muito as impossibilidades para as mulheres, que elas vão enfrentar até chegarem ao nível de serem aceitas como uma pessoa capacitada, competente e igual a um homem. Uma das críticas do gênero é que o problema não é uma mulher, mas a questão intelectual, de formar mulheres e homens da mesma forma. Assim, todas as coisas têm que ser partilhadas sem hierarquia. Então, este fato é lamentável, porque existe diferença na educação e até hoje persiste. Felizmente, hoje existem várias ONGs, com parceria com o Estado, se posicionando acerca desta questão, a fim de ajudar na educação e formação das mulheres. Portanto, fico feliz em ver que as mulheres estão tendo voz e vez. Uma coisa é ter voz, outra é ter vez.

Ainda no que tange ao pré-ingresso, um dos obstáculos fundamentais é que algumas mulheres desistem da carreira por entenderem a diplomacia como um lugar dos homens, impróprio para elas. As poucas referências de outras mulheres neste lugar retroalimentam este fato, como atestam as estimativas da proporção de embaixadoras e consulesas na diplomacia bissau-guineense apresentadas na seção anterior.

Outro obstáculo que impede as mulheres de se inserirem na diplomacia refere-se às duas categorias de diplomata no país, quais sejam:

11 Para dados mais detalhados sobre outros indicadores educacionais, ver Silva *et al.* (2016, p. 119).

diplomatas políticos e diplomatas de carreira. Ambas as formas excluem as mulheres, porém a categoria que resulta da indicação do partido político tende a ser mais excludente, vez que os partidos dificilmente escolhem ou indicam mulheres para assumir a diplomacia. Por isso, não é surpresa que o corpo diplomático da Guiné-Bissau apresente uma baixa presença feminina, vez que ainda não é acessível para uma mulher a inserção não só por meio do ingresso na carreira, mas também no espaço mais amplo dos partidos políticos. Como resultado da falta de representatividade na esfera diplomática, as mulheres têm menos chances de influenciar as normas criadas e de desconstruir a visão masculinizada sobre a esfera (AGGESTAM; TOWNS, 2019).¹²

Nota-se, portanto, que os problemas socioeconômicos influenciam diretamente nas oportunidades de obtenção de educação formal, requisito fundamental para o ingresso na carreira diplomática. Essa situação é corroborada pelo fato de as duas diplomatas entrevistadas nesta pesquisa provirem de famílias com renda alta, conseguindo preencher os requisitos educacionais do cargo. Porém, apesar de suas características diferenciadas, seus relatos apontam para desigualdades de gênero que superam a dimensão socioeconômica. O elemento de reconhecimento também incide como fator de hierarquização de gênero, principalmente no exercício da carreira.

Obstáculos na Carreira

Uma vez que uma mulher supere os desafios estruturais e individuais de acesso à carreira diplomática, interpõem-se novos obstáculos no exercício diário da profissão. Estes assumem diversas formas, em geral mais sutis na perspectiva das entrevistadas, mas que se constituem como formas de hierarquizar a presença feminina na diplomacia bissau-guineense. Como relata a entrevistada K.:

Bem, você sabe que no nosso país se verificam muito os problemas de gênero em todas as esferas e os problemas socioeconômicos afetam mais as mulheres do que os homens. Vou te falar uma coisa, temos várias mulheres que prestaram concurso, mas o maior problema é a permanência delas aqui. Têm muitas mulheres com formação superior e com mais capacidade do que muitos homens, mas estão estagiando há mais de 6 anos ¹³.

Percebe-se no relato que um dos principais desafios na relação com os diplomatas homens é o do reconhecimento do mérito e das qualificações das mulheres. O tratamento como estagiária, em que são desempenhadas funções típicas de secretária,¹⁴ revela uma disparidade no exercício da profissão profundamente marcada pela clivagem de gênero. O estágio de cinco ou seis anos apresenta-se, portanto, como um possível tratamento diferenciado em comparação ao dado a homens que ingressam pelo mesmo

12 Aggestam e Towns (2018, p. 3-4) apontam que o espaço diplomático é profundamente generificado. As normas e práticas da diplomacia conferem determinados roteiros de comportamentos a depender do gênero. Elas apontam, ainda, que a presença cada vez maior em algumas academias diplomáticas (como é o caso da Suécia) (NIKLASSON; ROBERTSON, 2018) têm produzido alterações na condução da política externa ao subverter esses roteiros generificados por meio do próprio questionamento das noções de masculinidade e feminilidade.

13 Esse tratamento diferenciado evoca um episódio em campo com uma funcionária do Ministério que se recusou a dar entrevista. Segundo ela, sua vida se resumiu a estagiar e sua recusa se justificou pela seguinte fala: “Não vou dar entrevista, porque não me consideram diplomata”.

14 Ao longo das entrevistas, as diplomatas transpareceram o desconforto com funções que mais lembram as de uma secretária ocupada de agenda e questões logísticas de seus superiores, do que de fato funções arquetípicas da diplomacia, tais como elaboração da política externa e negociações internacionais.

processo.¹⁵ Nesse sentido, este primeiro obstáculo demonstra-se uma ferramenta de exclusão e de discriminação das mulheres nesse espaço.

Porém, o tratamento diferenciado e subalterno não se limita apenas ao exercício das funções de diplomacia, mas também às possibilidades de ascensão na carreira. Um dos mais flagrantes e evidentes resultados das discriminações de gênero é a baixa nomeação de mulheres ao cargo de embaixadoras. As razões são variadas, desde o fato de a mulher ser casada, ou pura e simplesmente pelo fato de se tratar de mulheres, supostamente impróprias pelo seu gênero para ocupar um cargo de tamanha envergadura política. Podemos observar isso no trecho abaixo, relatado por K.:

Comecei como adido, depois subi para primeira-secretária e em seguida a segunda-secretária. Havia homens que entraram depois de mim, mas que foram nomeados como embaixadores antes de mim. Existe essa diferença, mas o importante é que eu não desisti e consegui chegar lá, mesmo depois de enfrentar vários obstáculos. Espero que as próximas mulheres que querem seguir a carreira não passem pelo que eu passei. Na verdade, tenho a certeza de que elas já estão tendo dificuldades: temos poucas mulheres diplomatas. Hoje estamos lutando para mudar este cenário. Agora, o que queremos é uma colocação fora do país como embaixadoras. Podemos exercer as nossas funções aqui, chegarmos ao nível de embaixadoras, mas para sermos consideradas mesmo como diplomatas, é necessário irmos para missões fora. Nós, de carreira, fazemos como os militares: começamos de baixo até o cargo mais alto como embaixadora. Nosso desejo é representar Guiné-Bissau fora do país.

15 Como inexistem dados e informações oficiais, e dado o caráter exploratório desta pesquisa, um comparativo com a trajetória dos homens não foi realizado no âmbito deste artigo. As dificuldades metodológicas apontadas no texto refletem não só os desafios de obter informações das experiências vividas das mulheres diplomatas, como também dos próprios homens.

Fica evidente que as diplomatas guineenses passam dificuldades dentro da carreira não por incapacidade de articular, mas pelas marginalizações institucionais, que ainda consideram a mulher como incapaz de resolver os problemas de Guiné-Bissau fora do território nacional. Esses obstáculos, por serem elementos que invisibilizam as mulheres neste espaço, eliminam potenciais referências de representatividade feminina na política e na burocracia, desincentivando consequentemente que outras mulheres aspirem à carreira.

Outro fator de ordem familiar que se evidencia como obstáculo na carreira é a dificuldade de o marido da diplomata encontrar trabalho no exterior. Os incentivos sociais para que o homem abandone seu emprego para acompanhar a mulher são menores, o que tornam episódicos os casos de saída de diplomatas mulheres para o exterior quando isso incide na vida profissional do marido. Já o oposto – que uma mulher desista do seu trabalho para acompanhar seu marido diplomata – é mais frequente. Neste sentido, várias vezes as mulheres não são mandadas em missão porque são casadas, ou a família não está em condições de fazer toda a mudança. Por conta das injunções culturais e de gênero, algumas mulheres desistem de ir para missões em prol do bem-estar da família, e não porque não têm vontade ou não queiram assumir o posto (BALBINO, 2011).

Quando questionadas sobre as preferências das diplomatas sobre trabalhar com chefes mulheres ou chefes homens e se, durante as suas vidas profissionais, tiveram mais chefes mulheres ou mais homens, as duas forneceram respostas distintas:

[K.]Quando comecei a trabalhar, tive duas mulheres que já foram minhas chefes. Trabalhei com Ilha Barba, que é inspiração para

mim e foi a pessoa que mais me encorajou para seguir a carreira diplomática. Não tive problemas com ela. Também trabalhei com Eugenia Saldanha, dávamos-nos muito bem – aliás, até hoje temos um tratamento de respeito. Mas na minha carreira tive mais chefes homens, mas também foi tranquilo porque não me silêncio, porque faço meu trabalho com profissionalismo. Já tive alguns problemas, mas enfrentei com rosto para cima e com humildade, mas para mim tanto faz mulher ou homem.

[P] Eu sempre trabalhei com homens, mas quando eu estava trabalhando – porque parei agora – sempre trabalhei como chefe. Fui ministra várias vezes, nunca tive uma mulher como chefe, então não sei como seria, mas imagino que deva ser muito bom. Mas também os homens com quem trabalhei sempre me respeitavam, tudo era na base do profissionalismo.

Esses fragmentos revelam, embora ponderando a relação com os homens, uma preferência pelo trabalho com as mulheres. Ambas entrevistadas relatam a parca presença feminina nos espaços da diplomacia, especialmente na posição de chefia. Embora ambas afirmem que as relações com chefes homens sempre se basearam no profissionalismo, existe uma expectativa de que, com uma mulher no comando, o trabalho seria positivo. No contexto dos tratamentos diferenciados, e contrapondo-se a eles, ambas partem do entendimento de que a mulher saberia lidar com os problemas como um homem. Nota-se, ainda, que a questão da representatividade como fonte de inspiração é um elemento forte no primeiro relato. Mesmo sem referenciar no mesmo tom, o segundo relato também sinaliza, por meio da expectativa positiva do trabalho chefiado por uma mulher, para a importância da representatividade feminina na diplomacia bissau-guineense. Embora o caso da segunda diplomata seja especial por ter ocupado o cargo de ministra, o fato de ambas relatarem a baixa presença feminina em

cargos de chefia indica a existência de um teto de vidro para a trajetória das mulheres, que lhes dificulta ocupar cargos nas mais altas hierarquias, como, por exemplo, o de embaixadora.

Mulheres na diplomacia bissau-guineense: um balanço das experiências

Percebeu-se, com os relatos, que as diplomatas bissau-guineenses ocupam um espaço dominado por homens. Esse achado, em si, não é uma particularidade do caso de Guiné-Bissau: as mulheres ainda ocupam poucos espaços na diplomacia (BALBINO, 2011; FRIAÇA, 2012). A própria arena internacional é um espaço que, tradicionalmente, é visto como de realização de ideais de masculinidade: as próprias lideranças de Estado e a diplomacia seriam funções imbuídas de uma essência masculina, aversa a características femininas associadas ao pacifismo e ao cuidado (TICKNER, 2006; ZALEWSKI, 1998). Não por acaso, o tratamento diferenciado dado às diplomatas mulheres evidencia o caráter masculinizado da carreira e do ministério, assim como age de forma a obstaculizar sua ascensão nos cargos e postos diplomáticos. O resultado é a já vista baixa presença de mulheres diplomatas.

Essa solidão no espaço de trabalho dificulta a articulação entre as mesmas. A inexistência de uma associação de mulheres diplomatas bissau-guineenses é um reflexo dessa solidão e, ao mesmo tempo, um entrave para promover mudanças na estrutura de gênero da carreira. Com uma associação, seria possível organizar as mulheres em torno de ideias e propostas para promover igualdade dentro do sistema. Na solidão de suas posições, derrubar o sistema hierárquico que privilegia o homem pelo seu gênero é substantivamente dificultado.

Para além dos obstáculos dentro da carreira, ainda existem entraves sociais para a inserção das mulheres nos espaços políticos e burocráticos. A persistência de desigualdades socioeconômicas que incidem com mais força sobre as mulheres dificulta a aquisição de educação formal, pré-requisito fundamental para o ingresso na carreira. Ademais, os constrangimentos culturais impostos pela ordem patriarcal acabam por limitar as bissau-guineenses a papéis associados à esfera doméstica (FIGUEIREDO; GOMES, 2016), tornando a possibilidade de ingressar na diplomacia uma opção não disponível para uma parcela significativa das mulheres do país. Associando-se este fato ao histórico de baixa representatividade política das mulheres em Guiné-Bissau no pós-independência (GOMES, 2016) – e que, mesmo com a lei de paridade, ainda não se alterou de forma consistente e universal nas esferas políticas –, verifica-se que as três dimensões supracitadas das teorias feministas (FRASER, 2007) são eivadas de desigualdades que penalizam as mulheres bissau-guineenses. Destarte, avançar na promoção de uma sociedade menos hierarquizada pelo gênero perpassa fomentar políticas públicas de redistribuição, reconhecimento e representação.

As entrevistas permitiram evidenciar o desejo das diplomatas de haver mais mulheres no corpo diplomático. Cada uma, a seu modo, relatou a preocupação de que as próximas mulheres não passem pelas dificuldades de reconhecimento na carreira. Como elas salientaram, as mulheres diplomatas bissau-guineenses dispõem das competências, capacidades e profissionalismo para o exercício da profissão. Os obstáculos produzidos por uma sociedade hierarquizada pelo gênero constituem os entraves para o devido reconhecimento das mulheres

bissau-guineenses como aptas a ocupar os altos espaços da burocracia diplomática.

Nesse sentido, as entrevistas foram de suma importância para o entendimento das desigualdades de gênero na carreira diplomática bissau-guineense, que ainda subordina as mulheres a funções de secretária e, por outro lado, não são escolhidas para missões. Estas informações só poderiam ser apreendidas por estas vivências, que, postas em conjunto, permitem compreender como as hierarquias de gênero operam na diplomacia bissau-guineense.

No que tange às biografias das entrevistadas, apesar das diferenças substantivas em suas trajetórias, notam-se vivências de desigualdades de gênero semelhantes. Apesar de os problemas de gênero não serem fixos ou terem só uma face, as diplomatas, a despeito de suas biografias, sofrem discriminação pelo próprio status de serem mulheres. Como se evidenciou nas entrevistas, duas mulheres de perfis e trajetórias distintos apontaram desigualdades criadas pelo gênero que, se não vivenciaram elas mesmas, ao menos presenciaram.

Por outro lado, durante as entrevistas, ficou evidente, em diferentes momentos, que o medo de represálias no emprego silenciou uma das entrevistadas em seus relatos sobre os problemas que as mulheres (ou, quiçá, ela mesma) enfrentam dentro do Ministério. Compreendemos que é um obstáculo, mas esse silêncio também é uma forma de resistência para permanecer naquele espaço. Também observamos durante as entrevistas que um dos obstáculos que algumas mulheres diplomatas enfrentam é o fato de serem solteiras. A opção por não contrair um matrimônio, considerada incompatível com as hierarquias de gênero na sociedade bissau-guineense, traz consequências variadas, como serem tachadas de rótulos pejorativos,

que ferem sua honra e dignidade (por exemplo, serem automática e pejorativamente rotuladas de homossexuais); assim como tampouco serem escolhidas para missões, porque são vistas como pessoas que não têm responsabilidade.

As entrevistas de campo, ao fim e ao cabo, não só enriqueceram o conhecimento acerca dos desafios e dos obstáculos que as mulheres bissau-guineenses enfrentam no ingresso na carreira e no exercício da própria diplomacia, como serve de inspiração para que outras mulheres persigam a mesma e lutem para ampliar o acesso a este espaço. Parte desses resultados dialoga, ainda, com as experiências de outras mulheres em outros países no que tange à transversalidade do fenômeno de exclusão pelo gênero e das desigualdades e hierarquias que o mesmo enseja.

Conclusão

A diplomacia não é um espaço livre das hierarquias de gênero. A presença feminina nas carreiras diplomáticas de diversos países ainda é marcada por solidão, silêncio e ausências. Embora as organizações internacionais e as lideranças dos Estados estejam cada vez mais conscientes da necessidade de avançar as agendas de igualdade de gênero e direitos da mulher, a baixa representatividade feminina nas burocracias internacionais – dentre elas, a diplomacia – é ainda uma realidade.

Ao analisarmos o caso bissau-guineense, buscamos evidenciar os obstáculos enfrentados pelas mulheres para ingressar na diplomacia e exercer suas funções como diplomatas. A partir das entrevistas, identificamos vivências semelhantes que revelam como as desigualdades de gênero operam mesmo ante às particularidades das biografias individuais. Além das dificulda-

des materiais resultantes do contexto socioeconômico de Guiné-Bissau, dinâmicas associadas aos papéis de gênero verificam-se na experiência vivida das diplomatas.

Os relatos, à primeira vista, apontam para uma realidade preocupante dentro da diplomacia de Guiné-Bissau. Entretanto, a própria presença de mulheres rompe com as barreiras que lhes são impostas, e sua ascensão na carreira, ainda que lenta, quebra os tetos de vidro da diplomacia bissau-guineense. Ademais, no longo percurso dos movimentos feministas do país, a simples presença de referências femininas na carreira diplomática sinaliza para possibilidades profissionais para as novas gerações de mulheres bissau-guineenses, fortalecendo outras agendas de representação política e promoção de igualdade de gênero. As mulheres guerreiras de outrora vislumbram, nesses exemplos, novas possibilidades de emancipação e atuação política.

Referências

- ABDENUR, A. E. **Gender and Mediation in Guinea-Bissau**: The Group of Women Facilitators. Police brief: Igarapé Institute. 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Policy-Brief-Gender-and-Mediation-in-Guinea-Bissau-The-Group-of-Women-Facilitators.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.
- AGGESTAM, K.; TOWNS, A. Introduction: The Study of Gender, Diplomacy and Negotiation. In: AGGESTAM, K.; TOWNS, A. **Gendering Diplomacy and International Negotiation**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. Cap. 1, p. 65-85.
- AGGESTAM, K.; TOWNS, A. The gender turn in diplomacy: a new research agenda. **International Feminist Journal of Politics**, v. 21, n. 1, p. 9-28, 2019.
- AMADIUME, I. **Re-Inventing Africa: Matriarchy, Religion and Culture**. Londres: Zed Books, 1997.
- BALBINO, V. R. Diplomata. **Substantivo Comum de Dois Gêneros**. Brasília: Funag, 2011.
- BALLESTRIN, L. M. de A. Feminismos subalternos. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 1035-1054, 2017.
- CASSIDY, J. A. **Gender and Diplomacy**. Londres: Routledge, 2017.

- COSTA, P. M. **Descrição fonológica do crioulo Guineense**. 2014. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- DAVIS, A. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FIGUEIREDO, A.; GOMES, P. G. Para além dos feminismos: uma experiência comparada entre Guiné-Bissau e Brasil. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 24, n. 3, p. 909-927, 2016.
- FRASER, N. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 291-308, 2007.
- FRIÇA, G. J. R. **Mulheres Diplomatas no Itamaraty (1918-2011)**. Brasília: Funag, 2012.
- FRITSCH, C. **Opportunities and Challenges for Women in Diplomacy**. 2002. Disponível em https://lisd.princeton.edu/sites/lisd2017/files/Fritsche_Lecture.pdf. Acesso em: 7 nov. 2019.
- GARCIA, C. C. **Breve História do Feminismo**. São Paulo: Claridade, 2011.
- GOMES, P. A. G. “As outras vozes”: Percursos femininos, cultura política e processos emancipatórios na Guiné-Bissau. **Odeere: Revista do Programa de Pós-Graduação em Relações Étnicas e Contemporaneidade**, v. 1, n. 1, p. 121-145, 2016.
- HAWKESWORTH, M.; DISCH, L. Introduction. Feminist Theory: Transforming the Known World. In: HAWKESWORTH, M.; DISCH, L. **The Oxford Handbook of Feminist Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2018. Introduction, p.1-15.
- HILL COLLINS, P. **Pensamento feminista negro**. São Paulo: Boitempo, 2019.
- HOOKE, B. **Olhares Negros: Raça e Representação**. São Paulo: Elefante, 2019.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE GUINÉ-BISSAU (INEGB). **Boletim Estatístico da Guiné-Bissau: Guiné-Bissau em Números 2017**. 2017. Disponível em: <http://www.stat-guineebissau.com/publicacao/guineebissau-em-numero2017.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.
- MARTINS, L. V.; LANDIM, R.; SILVA, A. M. da; IMBASSA, L. **Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau 2010-2012**. Bissau: Liga Guineense dos Direitos Humanos, 2013.
- MENDOZA, B. Coloniality of Gender and Power: From Postcoloniality to Decoloniality. In: DISCH, L.; HAWKESWORTH, M. **The Oxford Handbook of Feminist Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2018. Cap. 5, p.100-121.
- MONTE, I. X. O debate e os debates: abordagens feministas para as relações internacionais. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 59-80, 2013.
- NEVES, J. **Ideologia, Ciência e Povo em Amílcar Cabral. História, Ciências, Saúde: Manguinhos**, Rio de Janeiro, vol. 24, n. 2, p. 333-347, 2017.
- NIKLASSON, B.; ROBERTSON, F. The Swedish MFA: Ready to Live Up to Expectations? In: AGGESTAM, K.; TOWNS, A. **Gendering Diplomacy and International Negotiation**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. Cap. 4, p. 1-22.
- OKOME, M. O. What Women, Whose Development? A Critical Analysis Of Reformist Evangelism on African Women. In: OYEWÜMI, O. **African Women & Feminism**. Trenton: Africa World Press, 2003. Cap. 4, p. 67-98.
- OYEWÜMI, O. Introduction: Feminism, Sisterhood, and Other Foreign Relations. In: OYEWÜMI, O. **African Women & Feminism**. Trenton: Africa World Press, 2003. Cap. 1, p. 1-24.
- PHILLIPS, A. O que há de errado com a democracia liberal? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 339- 363, 2011.
- SILVA, A. M. da; CORREIA, C.; MARTINS, L. V.; TURÉ, B.; CABRAL, Y. **Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau 2013-2015**. Bissau: Liga Guineense dos Direitos Humanos, 2016.
- SPIVAK, G. C. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- TAIWO, O. Feminism and Africa: Reflections on the Poverty of Theory. In: OYEWÜMI, O. **African Women & Feminism**. Trenton: Africa World Press, 2003. Cap. 3, p. 45-65.
- TICKNER, J. A. Feminist Perspectives on International Relations. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. **Handbook of International Relations**. Londres: SAGE Publications Ltd, 2006. Cap. 14, p. 275-291.
- YOUNG, I. M. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ZALEWSKI, Marysia. Where is Woman in International Relations? “To Return as a Woman and Be Heard”. **Millennium: Journal of International Studies**, Londres, v. 27, n. 4, p. 847-867, 1998.
- ZERILLI, L. Feminist Theory and the Canon of Political Thought. In: DRYZEK, J. S.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. **The Oxford Handbook of Political Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2006. Cap. 5, p.106-124.

Resenha: livro *Novos caminhos para a construção da paz*

Áureo de Toledo Gomes¹

Julia Facchini²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n2p61

Recebido em: 07 de dezembro de 2019

Aceito em: 04 de maio de 2020

Reclaiming Everyday Peace é a tentativa mais sistematizada de apresentar conceitual e empiricamente o projeto dos *Everyday Peace Indicators*, que busca construir indicadores de paz e conflito a partir da população local. Dividido em duas partes, o livro de Pamina Firchow ora resenhado desenvolve seu argumento discutindo os fundamentos teóricos e epistemológicos dos *Everyday Peace Indicators* (parte 1) para, em seguida, apresentar a utilização dos mesmos nas comunidades de Odek e Atiak, Uganda, e El Salado e Don Gabriel, Colômbia (parte 2).

Conceitualmente, o livro não apresenta novidades ao debate, já que Firchow está alinhada com as ideias da literatura sobre a Virada Local. Nesse sentido, a dimensão local deve ser inserida, segundo a autora, devido a três motivos principais. Primeiramente, incluir as comunidades para que elas próprias definam paz ajuda na determinação dos objetivos dos projetos de peacebuilding. Em segundo lugar, a população local é detentora de conhecimentos

que pessoas de fora da comunidade não tem, sobretudo sobre tradições, práticas e dinâmicas que podem ajudar na construção da paz. Por fim, a construção de definições e indicadores deve ser priorizada para a efetividade dos esforços da construção da paz.

A principal inovação teórica do trabalho é a distinção entre *Big-P peacebuilding* e *small-p peacebuilding*. Segundo ela, *Big-P peacebuilding* faz referência aos esforços da comunidade internacional para transformar países saídos de conflitos informados teórica e politicamente pela paz liberal. O foco desses esforços recai sobre elementos técnicos e estruturais, como segurança, governança, Estado de Direito e promoção democrática. Por outra perspectiva, *small-p peacebuilding* centra-se na capacidade de agência e transformação/construção de relacionamentos. O pressuposto é que a construção e transformação de relacionamentos é constitutiva para a realização de esforços estruturais como acordos de paz, por exemplo.

1 Professor Adjunto IV do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, atuando na graduação e na pós-graduação em Relações Internacionais. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2012) e estágio pós-doutoral pela The University of Manchester, Humanitarian and Conflict Response Institute (2014-2015). É atualmente Visiting Scholar na George Mason University, School for Conflict Analysis and Resolution, financiado pela Comissão Fulbright. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6083-0562>. Contato: aureotoledo@ufu.br.

2 Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2347-3700>. Contato: juliafacchini9@gmail.com.

A construção dos indicadores inicia-se com a formação de um grupo focal. Todavia, ao invés utilizar o grupo focal apenas para construir questionários que posteriormente seriam submetidos para os participantes, Firchow leva este procedimento metodológico além. A autora faz com que tais grupos se tornem o fórum no qual membros das comunidades criem e selecionem os indicadores que servirão de base para os questionários. Em cada uma das quatro comunidades, três grupos focais foram constituídos, com uma composição de oito a doze participantes cada um. Ademais, para a escolha dos participantes, os critérios selecionados vinham da demografia da comunidade, envolvendo etnicidade, status socioeconômico, papéis de liderança e gênero.

Os indicadores construídos para comunidades sob análise foram divididos nas seguintes categorias: economia; infraestrutura; saúde; educação; alimentação e agricultura; liberdade; segurança diária; coesão e interdependência; resolução de conflitos; liderança; discriminação; justiça de transição e direitos humanos; e atividades sociais rotineiras. Tais categorias eram comuns para todas as comunidades, porém os indicadores específicos variavam conforme a comunidade, posto que foram construídos por cada uma delas. Nesse sentido, para Atiak foram construídos 13 indicadores; para Odek, 14; Don Gabriel, 21; e El Salado, 20. Aqui, destacaríamos, por exemplo, os seguintes: *people dig in their gardens* (comum a Atiak e Odek); *people are able to participate in traditional festivals, rituals and cultural practices* (Odek); *ability to study* (Don Gabriel); e *income opportunities to women* (El Salado).

Cumprida essa etapa de elaboração, os questionários foram aplicados às comunidades. Além das perguntas sobre os indicadores, res-

pondentes eram perguntados sobre índices de educação, localização dentro das comunidades, gênero, identidade étnica, entre outros. Ao total, foram conduzidos 2.038 surveys para todo o livro. Em El Salado e Don Gabriel, Colômbia, foram conduzidos 1.230, enquanto 808 foram realizados em Atiak e Odek, Uganda.

Um primeiro achado relevante da pesquisa é que comunidades com altos níveis de intervenção priorizam indicadores relacionados a questões sociais, como resolução de conflitos e reconciliação. Um segundo importante achado é que localidades com mais intervenção relatam maiores níveis de desenvolvimento em comparação às comunidades com menos intervenção. Todavia, ainda que apresentem mais desenvolvimento, relatam maiores níveis de insegurança. Logo, temos uma situação em que intervenções centradas em projetos de desenvolvimento são efetivas, porém podem vir com o custo de um nível mais alto de insegurança. Em contrapartida, comunidades com pouca intervenção externa percebem mais segurança do que comunidades com muita intervenção.

Em linha semelhante ao achado anterior, outro resultado relevante é que localidades saturadas com altos níveis de intervenção não apresentam necessariamente altos níveis de paz de acordo com os indicadores selecionados. Isto aponta para a disparidade existente entre o que as comunidades querem e priorizam quando definem paz e o que as intervenções externas priorizam em seus projetos de peacebuilding.

Quais os impactos dos achados específicos do estudo para o debate acadêmico e político mais amplo sobre peacebuilding? Em primeiro lugar, Firchow argumenta que quando houver um aumento na ajuda externa e no número de pessoas em uma determinada intervenção, seria importante que tais ações fossem acompa-

nhadas de programas de *small-p* peacebuilding, pensados para atender as necessidades de coesão social e relacionamento das comunidades. Em segundo lugar, há de se destacar que paz no nível local é multidimensional, dependente do contexto e dinâmica.

A despeito de determinadas questões em aberto – por exemplo, não se engajar com os críticos e tampouco repensar as premissas teóricas da Virada Local à luz de seus achados, assim

como fazer uma apresentação apenas sumária dos estudos de caso -, o livro de Firchow presta-se como uma importante contribuição para a literatura que destaca a importância da dimensão local para a construção da paz.

Referência

FIRCHOW, Pamina. **Reclaiming Everyday Peace**: local voices in measurement and evaluation after war. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, 206 p. ISBN: 978-1108402767.



Resenha: livro *Inside Terrorism* de Bruce Hoffman

Marina Cavalcante Martins Pereira¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n2p64

Recebido em: 04 de maio de 2020

Aceito em: 18 de maio de 2020

Inside Terrorism, tem como um de seus objetivos ser acessível, como algo que possa ser entendido tanto por acadêmicos como por leigos. Com dez capítulos e uma conclusão ao final de cada um o livro conta com uma série de detalhes e exemplos que ajudam o leitor a formar uma ampla visão e consolidar seu entendimento do assunto.

No primeiro capítulo, Hoffman busca definir e entender o que é o terrorismo. Ele o define como sendo um fenômeno essencialmente político que faz uso da violência para alcançar objetivos políticos, calculado e planejado, ou seja, um ato sistemático e que visa à busca, à aquisição e ao uso de poder para alcançar mudanças políticas.

A frequente mudança do termo terrorismo, ao longo dos anos, causou, segundo Hoffman, certa dificuldade quando se pensa em sua definição. No segundo capítulo ele trata do fim do império e as origens do terrorismo contemporâneo, abordando pontos como: a guerra na Palestina, as lutas anticoloniais da década de 1950, em especial casos como Chipre e Argélia e como insurreições etno-nacionalistas, subseqüentes à Segunda Guerra Mundial, tiveram

uma influência duradoura nas campanhas terroristas posteriores.

No terceiro capítulo o autor passa a analisar como se constitui a internacionalização do terrorismo. Ele aponta para dois fatores fundamentais. Primeiro, a forte influência que Organização de Libertação da Palestina (OLP) exerceu neste aspecto, e, segundo, o evento terrorista protagonizado pela mesma organização que marcou a história do terrorismo internacional e serviu como inspiração para outras organizações terroristas, o ataque aos atletas israelenses nos Jogos Olímpicos de Munique em 1972.

Segundo Hoffman, quando pensamos sobre terrorismo, não apenas motivos políticos baseiam as causas dos terroristas, mas sim, também, o imperativo religioso, que se tornou a característica definidora mais importante de tais grupos. Esta temática é trabalhada no capítulo quatro e a discussão leva ao capítulo seguinte que fala sobre terrorismo suicida onde esse gênero de ataque terrorista tem se tornado cada vez mais frequente e escolhido devido a suas vantagens táticas, sua alta eficiência em atingir os objetivos, seus baixos custos e maior

¹ Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (PPGCPRI/UFPB). Contato: marinacavalcante@outlook.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3764-6828>.

facilidade de operacionalizar. O uso dessa técnica, ao contrário do que muitos possam pensar, não é algo decidido de forma irracional ou desesperada pelos terroristas, é, na verdade, uma escolha inteiramente racional e calculada.

Essa é uma característica que todos os grupos terroristas, motivados por diversas razões, têm em comum: seus atos nunca são aleatórios ou sem sentido. Além disso, todos eles desejam buscar, com suas ações, o máximo de publicidade e intimidação possível para assim conseguir atingir seus objetivos. Desta forma, Hoffman aponta nos capítulos seis e sete como os terroristas fizeram e fazem uso da mídia e opiniões públicas, moldando assim, a opinião global sobre esta questão.

“Claramente, o terrorismo e a mídia ainda permanecem unidos em uma relação inerentemente simbiótica, cada um se alimentando e explorando o outro para seus próprios propósitos” (HOFFMAN, 2017, p. 233, tradução nossa). Muitos criticam a mídia por cobrirem de forma, às vezes, tão intensa tais eventos e temem que tal exposição possa atrair mais pessoas simpatizantes a essas causas, estimulando-as e, conseqüentemente, fazendo com que determinadas organizações terroristas cresçam. Hoffman mostra, porém, que nos anos 1980 o impacto que tais notícias causaram no público em geral e na opinião pública é o de repulsa a tais atos, mas, por outro lado, eles demonstravam um profundo fascínio por esses eventos.

O século XXI conta com uma maior sofisticação dos meios de comunicação dos grupos terroristas e isso vem, principalmente, do grande avanço tecnológico visto nos últimos anos. Hoffman aponta, em seu oitavo capítulo, para o fato de como grupos terroristas como ISIS (*Islamic State of Iraq and Syria*) e Hezbollah têm usado esse avanço em seus meios de

comunicação para criar propagandas que disseminam seus ideias e razões de lutas para, assim, atrair possivelmente novos membros e simpatizantes das causas.

Outro assunto relevante ao se pensar terrorismo é a questão sobre seus *mind-sets*. Como já mencionado anteriormente, os atos terroristas são geralmente premeditados e planejados de forma cuidadosa, sendo assim, as táticas escolhidas pelos grupos, os alvos, armas, dinâmica organizacional internas e as personalidades de seus membros-chaves são sempre moldadas pela ideologia do grupo. Independente da técnica utilizada ou das suas motivações, todos os grupos terroristas possuem uma característica em comum – eles vivem no futuro, ou seja, naquele momento distante no qual triunfarão sobre seus inimigos e alcançarão a realização dos seus objetivos políticos. Para isso, é fundamental que tais grupos tentem se manter um passo à frente das autoridades e das tecnologias de contraterrorismo.

Por fim, em seus dois últimos capítulos, Hoffman levanta algumas preocupações em relação ao terrorismo moderno. Uma delas é o uso que Estados fazem do terrorismo como uma arma e instrumento de política externa. Ele expressa que a partir dos anos 1980, alguns governos adotaram o terrorismo como um instrumento deliberado de política externa.

Outra preocupação apontada pelo autor é a atração, cada vez maior, que os grupos terroristas têm mostrado pelas QBRN (armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares). Há grupos que tentam desenvolver capacidades que abrangem todas as quatro categorias de armas e há, ainda, aqueles que são atraídos por algumas dessas armas em específico devido sua potencial letalidade. Ele aponta que os terroristas mostram uma tendência em ser mais hesitantes

quanto a tirar proveito de novas situações, embora vários grupos terroristas tenham supostamente cogitado a ideia de usar armas letais indiscriminadamente, ninguém ultrapassou este limiar crítico. Porém, nos últimos anos, tem-se observado uma maior facilidade de acesso às informações e a materiais necessários para fabricar e empregar armas QBRN e isso poderia favorecer uma nova era de terrorismo ainda mais sangrenta e destrutiva.

O objetivo principal de Hoffman ao escrever esta obra era o de preencher um vazio dentro da literatura sobre terrorismo. Neste livro, ele busca abordar todos os aspectos dentro desta

temática. Ele vai desde o início, definindo terrorismo, até como este se apresenta no mundo atualmente. O autor aponta, então, para o fato de que o combate ao terrorismo é como tirar uma série de fotos dentro de um lapso de tempo, onde a imagem que se tira hoje não é a mesma de ontem e não será a mesma amanhã. O terrorismo está em constante mudança e evolução e cabe aos Estados tentar estar sempre um passo à frente.

REFERÊNCIA

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. New York: Columbia University Press. Third Edition. 2017. ISBN 978-0-231-54489-4.



Entrevista com Diana Tussie: a economia política internacional latino-americana, visões de uma fundadora

Aline Contti Castro¹

Juliana Peixoto Batista²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n2p67

Recebido em: 14 de abril de 2020

Aceito em: 11 de maio de 2020

A Profa. Diana Tussie é Coordenadora da área de Relações Internacionais da Flacso-Argentina e é uma das mais destacadas intelectuais latino-americanas na área de Economia Política Internacional (EPI). Doutorou-se na London School of Economics, onde envolveu-se no grupo de pesquisa da renomada Susan Strange, ícone da EPI. Foi premiada pela ISA (International Studies Association) em 2017, reconhecida como “Distinguished Global South Scholar”, além de outros prêmios como “Distinguished Fulbright Scholar in International Relations” no 50^a Aniversário da Comissão Fulbright. Exerceu funções no governo argentino, atuando na área de negociações econômicas internacionais. Publicou dezenas de livros e artigos científicos.

Nessa entrevista, ela fala de sua trajetória profissional, de sua relação com Susan Strange e analisa o campo da EPI na América Latina. Além disso, aborda temas como as relações entre teoria

e prática, as relações Brasil-Argentina, a hegemonia brasileira e o regionalismo latino-americano.

1. Após sua Licenciatura em Sociologia na Universidade de Buenos Aires (UBA), você realizou seus estudos de Mestrado e Doutorado na Inglaterra, onde participou do grupo de pesquisa de Susan Strange. Quais foram suas principais impressões dessa experiência? Havia elementos de convergência entre a leitura da sociologia/economia política da América Latina e a produzida na Inglaterra naquele momento?

É muito interessante poder refletir com vocês, é interessante poder juntar a conjuntura histórica com a história pessoal (porque esta se insere no momento histórico, mais amplamente). Cheguei à Inglaterra em 1976, ano do golpe na Argentina. Eu estava muito órfã de

1 Coordenadora do Curso de Graduação em Relações Internacionais e Professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL-UnB) em parceria com o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3595-2445>. Contato: alinec.ufpb@gmail.com.

2 Doutora em Direito, com especialização em Direito Internacional (UBA, Argentina). Mestre em Relações Internacionais (UBA, Argentina). Docente na UBA, UNSAM y FLACSO. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0341-5909>. Contato: jpeixoto@flacso.org.ar.

projeto, não sabia o que fazer, tinha uma filha recém-nascida. Não quero dizer que era difícil porque muitas pessoas passaram situações muito piores, mas para mim foi um momento de orfandade. Eu vinha, obviamente, das lutas estudantis da década de 1970 em toda a América Latina (e também na Argentina) e, um pouco ingenuamente, quis estudar o imperialismo. Também porque já que estava na Inglaterra, fazia sentido estudar as ações do imperialismo. E, assim, eu decidi estudar Relações Internacionais, para ver como os países se projetam internacionalmente. Era um pouco ingênuo como eu pensei naquele momento.

E praticamente não havia a área de estudos de Relações Internacionais na América Latina naquela época...

Não. A disciplina de Relações Internacionais é muito nova. A grande disciplina, na América Latina, era a Sociologia. Em grande parte, a Sociologia é a mãe de nossa disciplina em Ciências Sociais (exceto Economia). Mas, para dar um indicador, a Associação Latino-Americana de Sociologia foi fundada em 1950. A Sociologia estava muito internacionalizada, com os países da Sociologia na América Latina, na Colômbia, no Brasil, na Argentina, no México, no Chile, além do papel da Cepal e da Flacso no Chile. A Sociologia foi uma grande integradora.

Voltando à minha chegada na Inglaterra, eu não queria perder tempo, então decidi estudar o imperialismo. Susan não era minha orientadora imediata e me designaram outro Professor orientador, mas eu estava muito próxima das pesquisas que ela fazia, e ela tinha um seminário de pesquisa de doutorandos/as em que nós participávamos muito. Tínhamos uma relação muito próxima, ela era uma pessoa muito afetiva, integrava muito as pessoas,

era muito carismática. Então, em algum momento, minha tese, como todas as teses, não avançava. Ela queria que todos terminassem, ela pegou minha tese, leu e me impulsionou a terminar de alguma maneira, me empurrando para fazer a defesa.

Sobre o tema de como eu via esse momento, os anos de 1970 eram um período de muita ideologização, digamos. Então, no grupo de pesquisa, nos aproximávamos de Susan porque ela era uma pessoa muito carismática e muito eclética. Ela dizia que tínhamos que compor a Economia Política Internacional como um *minestrone*, uma sopa. A briga dela era com os economistas e com a “securocracia” das Relações Internacionais. Todo o resto, que não fosse uma dessas coisas, lhe interessava, compunha a sopa que ela estava montando que era muito interessante.

Mas nós, como estudantes, a víamos como muito eclética e pouco marxista (risos), pouco identificada com uma corrente teórica específica. Era muito difícil classificá-lo, o que incomodava alguns. Eu tive menos problemas com isso porque não vinha do marxismo. Mas achava difícil e ficava incômoda com a falta de perspectiva sobre os países em desenvolvimento. Lembro-me claramente de perceber isso, que ela não olhava a inserção dos países em desenvolvimento, o Sul não existia. Ela dizia, naquele momento, que a EPI era o que os países poderosos faziam, ela tinha isso praticamente definido. Havia países em desenvolvimento, mas eles não influenciavam o sistema internacional. Então eu tinha essa diferença com ela, porque eu queria estudar isso, os países em desenvolvimento. Todos os que estavam voltados a essa discussão tinham desconforto. Susan não era uma pessoa rígida, então não havia problema, mas havia sim uma espécie de discussão, de debate com ela. Não havia o diálogo com os

temas relativos ao desenvolvimento. Para ela, o diálogo era com os economistas *mainstream* e com as Relações Internacionais *mainstream*.

Hoje vejo que isso também fazia parte da rigidez de nós, jovens. Ela tinha uma grande simpatia por tudo o que era “underdog” (menos favorecido) e era feminista de uma forma muito genuína, o que se traduzia em pequenos e grandes atos. Acho que nossa aproximação tinha a ver com o fato de que ela apoiava as mulheres. Além disso, quando finalmente terminei minha tese, ela queria que, na minha banca, estivessem especialistas de países em desenvolvimento e colocou Hans Singer, “irmão” de Prebisch, com quem ele escrevera a tese Prebisch-Singer. Foi fantástico para mim tê-lo. Para mim, naquele momento, era como ter Deus na banca (risos) e foi muito interessante. Ela tinha essa empatia, essa flexibilidade. Eu a via como uma pessoa muito eclética, essa era sua força.

2. Você voltou para a Argentina no período de redemocratização e foi uma das fundadoras da disciplina de EPI no país. Qual foram os desafios iniciais?

Primeiro, não me sentia fundadora. Estava formada e havia terminado minha tese sobre o GATT, e era um momento em que o GATT/OMC começava a ser muito relevante, então meus trabalhos foram muito demandados. Meu primeiro livro sobre o GATT (de 1987-88) saiu bem no momento da Rodada Uruguai. Foi um livro muito lido, mas não me sentia fundadora de nada. Eu sentia que tinha um nicho que era a Economia Política. Eu não era economista, mas já a esta altura eu sabia muito de Economia, eu era quase uma economista de alguma forma, muitos pensavam que eu era economista (risos).

Meu livro era uma referência. Ademais, começava a se notar muito fortemente que as Relações Internacionais na América Latina estavam ligadas, por um lado, com a abertura que os países estavam fazendo e, por outro lado, com a crise da dívida que havia comprometido recursos e que, ao mesmo tempo, demandava o diálogo com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Tudo coincidia nessa mesma época. E de repente, minhas áreas de pesquisa viraram os temas da moda (foi aí que eu comecei). Eu sentia que havia um espaço e que havia muita demanda.

Além disso, nessa época, sentia que me interessava a política pública, quase mais do que a academia nesse momento. De fato, estive trabalhando no governo de [Raúl] Alfonsín [Presidente da Argentina entre 1983-1989] e foi muito interessante. Eu gostava de estar nas negociações, aprendi muito, lia os contratos, o que havia que negociar, então me encantava a parte das políticas públicas.

3. Você também trabalhou em cargos executivos na Argentina no período 2000-01*, em um momento muito crítico da história nacional. Que reflexões faz sobre esse trabalho - em especial em relação à interface entre o mundo acadêmico e o político? (Há muitas diferenças entre a teoria e a prática?)

*(Tussie participou da Comissão Nacional de Comércio Exterior e foi Subsecretária de Negociações Econômicas Internacionais)

Eu não venho da teoria, Susan Strange tampouco, é preciso ter isso em mente. Em certo sentido, eu me modelei nela. O que sou, construtivista, idealista, realista? Esse debate... Não sou nada, eu quero saber como é o mundo.

E para saber como é o mundo, não preciso ter uma ideologia. É importante o compromisso com a mudança, o compromisso com o desenvolvimento, o compromisso social, mas não esse debate infrutífero de hoje... Se nós estamos obrigando os estudantes a chegar à prática por meio da teoria, lhes estamos fazendo muito mal (risos). É necessário fazer uma pergunta: como funciona? Portanto, como se ordena, quais são as regras? E não como se está fazendo agora. As teorias são explicações ideológicas da realidade, elas me servem ou não. Muitas me servem, outras não. Além disso, essas teorias, nas quais os estudantes latino-americanos de Relações Internacionais estão sendo educados, são teorias importadas.

Por isso acho que Susan [Strange] foi muito importante, porque ela ampliou minha visão. Ela nos permitia liberarmos disso e primava pela construção de uma perspectiva eclética, ainda que eu não percebesse a importância disso naquele momento. Ela queria mudar o mundo e não se preocupava (com os rótulos). Eu acho que isso me permitiu uma liberdade intelectual, para além das minhas críticas naquele momento. Qual é o problema que eu tinha que resolver? O problema da atual geração ao começar a trabalhar com políticas públicas é justamente este, de começar pela teoria. Bem, o que eu faço com o Estado? (risos) Essa pergunta é muito grande. Eu deveria perguntar o que faço com essa política, não o que faço com o Estado.

Obviamente, quando tenho que escrever um trabalho acadêmico é outra coisa...

As teorias são fatos sociais, não são a Bíblia, não são uma religião. Elas são produzidas por pessoas e geralmente homens do norte, brancos. Não podemos nos comprometer a olhar a realidade através de seus óculos.

Então sua experiência no governo (na Secretaria de Comércio) contribuiu para que, posteriormente, você fizesse análises acadêmicas...

Sim, muito. Para mim, foi a experiência mais linda que tive. Primeiro, porque é muito interessante observar o que você estuda e perceber como isso funciona, como funcionam os *lobbies*, como te compram, como não te compram, como sabem que a mim não compram, como sabem que podem vender determinado produto a um governo, mas que não podem vender outro. Falando em *lobbies* e negociações internacionais, também é muito interessante ver como o poder se desdobra, o poder simbólico se desdobra, quando alguém pega o telefone e lhe dá uma ordem, o Ministro ou alguém de outro país com alguma necessidade específica.

4. Quais as principais semelhanças e diferenças relativas à renegociação da dívida argentina de 2001 e de hoje?

A dívida é, para a América Latina, exceto o Chile, uma condição estrutural desde as guerras de independência. É o fator que condiciona os países, podendo limitar por um lado ou, por outro, oferecer a possibilidade de uma maior margem de endividamento - evitando algum ajuste por meio de novos empréstimos etc. A dívida está sempre presente, desde 1820, em todos os países da América Latina e da África...

O caso da Ásia já é diferente, teve outros problemas. A partir de 1945, Taiwan e Coréia tiveram um apoio financeiro muito importante que evitou que recorressem ao Fundo Monetário Internacional – sendo que eles tinham um déficit na balança comercial...

Na América Latina, a dívida foi muito relevante e deve-se levar em consideração que o

Fundo Monetário Internacional realizou seu primeiro empréstimo de ajuste ao Peru em 1952. A América Latina foi quase um laboratório para a atuação do Fundo, em relação a como eles iriam fazer o ajuste quando um país apresentava déficit na balança comercial. Portanto, a dívida é uma questão permanente. Em minhas pesquisas, meu foco maior foram as instituições - o FMI, o Banco Mundial, o BID - no tocante à sua composição e motivações políticas.

A relação com o Fundo é muito importante, como estamos vendo agora na Argentina e no Equador, e podemos contrastar com o Chile, que nunca teve um problema com o Fundo desde Pinochet. Na década de 1980, todos os países da América Latina tiveram problemas com o Fundo, mas o Chile não porque se ajustou e pagou a dívida. Os demais países tentaram proteger sua população - não conseguiram - e contraíram novos empréstimos. O Chile cancelou a dívida e temos o resultado que temos hoje.

Hoje a grande diferença é que o FMI não está obrigatoriamente em apoio dos grandes Fundos que participam das negociações com a Argentina. O FMI está pedindo aos credores que reduzam a dívida, que percam. Em outras crises, o Fundo saía para resgatar os credores. Agora estão dizendo a eles para arcarem com os seus prejuízos.

5. A Argentina viveu uma trajetória de piora dos indicadores sociais nas últimas décadas, culminando na grave crise atual. Que fatores sistêmicos explicam a atual crise econômica e social?

Não sei se são fatores sistêmicos... A América Latina não fez reformas impositivas para que não tenhamos esses megamilionários. É claro que o sistema internacional é permissivo,

está claro nos Panamá Papers etc. Mas nós não fizemos nada para reformar nossos países, há uma questão de pouco compromisso social em nossos países.

Então pensa que os fatores internos são mais relevantes...

Claro, nós convivemos com a pobreza como algo natural, como se fosse uma coisa que não se pode mudar. Nas palavras de Nora Lustig, não há uma “aversão à pobreza”.

6. Nos últimos anos, se fortaleceu na Argentina uma visão crítica sobre a atuação regional brasileira, que estaria voltada à construção de uma hegemonia. Em que fatores se fundamentam essa leitura e qual a sua perspectiva?

Vocês no Brasil, de forma semelhante aos norte-americanos, lhes custa entender que há hegemonia. Voltando atrás a Susan Strange, foi muito interessante como ela visualizou a hegemonia norte-americana. Eles reclamavam, nos anos de 1970, a tese do declínio da hegemonia, como se os Estados Unidos tivessem perdido poder. Susan contradizia isso. Chamo a mesma atenção para o Brasil. Vocês brasileiros devem entender a tese da hegemonia brasileira. É muito importante sair do seu próprio centro, descentralizar a perspectiva. Posso te dar indicadores de hegemonia. O Brasil definiu as posições da Tarifa Externa Comum (TEC) no Mercosul, internacionalizou o BNDES, armou a Unasul...

É importante pensar o Brasil desde esse lugar, de hegemonia regional. Podemos ter uma visão benevolente dessa hegemonia, não quero culpar o Brasil, muito pelo contrário. Muitas vezes, durante a época de fundação do Mercosul, aqui dizíamos que, se não fosse o Brasil, teria havido uma abertura muito mais radical,

o Brasil nos salvou (risos). É por isso que é hegemonia, essa hegemonia nos serviu, por isso não é necessariamente ruim. Estar neste carro onde o outro me ajuda é bom. Em termos mais amplos, históricos, podemos dizer que muito poucas coisas puderam ser feitas na América do Sul sem incluir o Brasil. Embora, hoje em dia, eu não sei como vai ficar isso, vamos ver...

Na área de segurança, ainda hoje existem muitas disputas dos argentinos com o Brasil sobre a liderança no Conselho de Segurança ...

Muitos reclamam, é claro... Mas é a vida, é o maior país, com mais recursos. Vocês se pensarem como influentes é importantíssimo, e é parte do que vocês têm que fazer como acadêmicos também. Por exemplo, há muito poucos estudos sobre o regionalismo no Brasil, isso demonstra que não estão olhando muito para a hegemonia, chame como quiser. Você pode **não usar o termo** hegemonia porque pode ter um tom crítico, mas pode usar **influência**. O Brasil é líder, influente na região. Se o país vai liderar a partir da região ou vai trazer o poder do âmbito internacional, desde fora, para a região, é outro debate. Mas pensar a influência é muito importante.

7. Sobre o regionalismo pós-hegemônico [termo cunhado pela Profa. Tussie e pela Profa. Pía Riggirozzi], quais são os principais elementos de sua crise atual - em especial da Unasul - e quais as perspectivas de continuidade desse projeto?

Primeiro, temos que falar sobre o regionalismo. Este tem muitos usos. Lembro-me da frase de Fernando Henrique Cardoso que dizia, precisamente, que o regionalismo servia para as negociações na ALCA. Em 1990, para o Brasil, para isso

servia o regionalismo. E a Argentina neste momento, liderada por Menem, necessitava da aliança com os Estados Unidos, antes da aliança com o Brasil. Havia uma disputa muito interessante porque Fernando Henrique dizia que não, que aqui era necessário montar um bloco negociador.

Depois, vem a crise de 2001, o que chamamos de regionalismo pós-hegemônico e o surgimento do Brasil como líder, ocorrendo ao mesmo tempo que a ascensão da China e dos BRICS em geral. Aí há outra situação geoeconômica internacional que permite outros jogos, entre eles, é claro, a Unasul. Muitas coisas aconteceram na Unasul, o CDS (Conselho de Defesa Sul-Americano), a iniciativa de uma Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR), o Banco do Sul, que o Brasil não queria firmar, o Tribunal de Investimentos que queria armar [Rafael] Correa [Presidente do Equador entre 2007-2017] etc. A Unasul serviu de guarda-chuva para muitos temas. Como não pode ser de outra forma, o regionalismo ademais segue o vaivém dos modelos de desenvolvimento, se conforma de acordo com o modelo de inserção que têm os países. Se o modelo de inserção muda, o regionalismo vai mudar. Foi o que aconteceu com a Unasul, e também o que aconteceu com o Mercosul. Mudam os modelos de inserção, mudam as prioridades.

No Mercosul, a partir do início do século XXI, a China se transforma em seu quinto sócio, seu parceiro silencioso, se torna o principal destino para as exportações brasileiras e o segundo mercado para os produtos argentinos. Além disso, a China torna-se um concorrente muito importante no mercado argentino, em relação aos produtos brasileiros. Ou seja, começamos a comprar da China mais do que do Brasil. Mesmo sem fazer parte da união aduaneira, são parceiros. Isso leva a uma reconfiguração das forças do Mercosul.

Então todas as mudanças que tivemos nos últimos anos, mudanças econômicas, geoeconômicas, políticas, ideológicas mudam o modelo, vão mudando o regionalismo que precisamos. E isso vai continuar sendo assim...

Sobre a Unasul, você acha que um dos principais elementos da crise foi a divergência entre Brasil e Venezuela (Lula e Chávez)? Vê mais convergência ou divergência entre eles?

Creio que, na realidade, a Unasul serviu para que Lula e Chávez não entrassem em conflito a respeito de quem liderava a América do Sul. O debate era esse, quem liderava. E o Brasil, pela primeira vez, viu sua hegemonia sendo disputada. E se cria a Unasul para construir as convergências, domesticar a [Hugo] Chávez [Presidente da Venezuela entre 1999-2013], para negociar com ele em um entorno mais amistoso, mais cooperativo. A Unasul serviu muito para isso...

8. No Brasil, desde o início do século XXI, houve uma mudança política e semântica em sua política externa - com uma foco menos latino-americanista e mais ênfase na América do Sul. Acha esta uma mudança interessante (se distanciando do México e da América Central)? Ou acredita que há mais fatores que nos aproximam?

Fernando Henrique armou essa mudança. Percebia que, para o norte, o México estava com os Estados Unidos. A América do Sul, então, seria para o Brasil, porque o país poderia controlar essa região (sobre a outra, o Brasil não tinha controle). Fazia parte do projeto de liderança, que continuou com Lula de outra maneira. Houve uma segmentação geoeconômica feita pelo Brasil. Na Argentina, há um debate se concordamos com essa separação da América do Sul em relação à América Latina... O que

acontece, mais recentemente, é que o México tem uma ação de voltar à região, se arma o *Grupo de Puebla* e há outros movimentos.

Nesse sentido, acha que a CELAC pode desempenhar um papel político importante nos próximos anos?

A CELAC é mais um mecanismo de coordenação, então é preciso ver o que vamos demandar. Não será um mecanismo de integração, é um mecanismo de coordenação. Na história da América Latina, a ideia de concertação é muito forte. A região teve e tem muitos mecanismos de concertação, o Grupo do Rio, o Grupo da Contadora, o mecanismo do consenso de Cartagena para a dívida. A concertação é muito importante como tradição na América Latina, muito intensa (mais que a divisão). O que acontece é que não a estudamos, o que é outra coisa, então dizemos que ela não existe. Não, nós não a estudamos. Além disso, outra coisa que acontece e que é pouco estudada é o GRULAC [Group of Latin American and Caribbean States] e sua atuação em organizações internacionais. Esse tipo de bloco regional não é de negociação, mas sim de coordenação de algumas posições, onde as informações são compartilhadas no âmbito das organizações internacionais, na OMC, nas Nações Unidas, etc.

9. Finalmente, como você vê o avanço da Economia Política Internacional (EPI) na Argentina e na América Latina hoje? Quais os principais desafios para o avanço e fortalecimento dessa área de estudos na região?

Eu nunca vejo a metade do copo vazio. É verdade que a EPI não tem uma predominância na área de Relações Internacionais, mas está crescendo como nunca antes. Como falei, não

me via como fundadora porque me via como marginal. Então quando me chamam de fundadora, percebe-se que algo está acontecendo, que o campo está sendo construído. O que significa esse campo? Bem, voltemos à ideia de Susan [Strange] do minestrone, da sopa digamos. As coisas se vão juntando aos poucos. A Economia Política na América Latina, como em todos os lugares, inclui pessoas que vêm de áreas diversas, Direito, Economia (talvez um pouco menos), Sociologia, Relações Internacionais, Regionalismo e Integração, Saúde, Meio Ambiente etc. Tem crescido muito nos últimos anos. Então, de repente, se está formando uma identidade que não havia. Qual é essa identidade? É necessário pensá-la. Nós nos reconhecemos como formando um campo de estudos, com muitas teorias-fatos sociais (não explicações do mundo). Nesse momento, está convergindo a consciência de que nós, dentro do campo, temos ação.

Antes se pensava, por exemplo, que os países em desenvolvimento não marcavam a agenda, não influenciavam. Para o realismo estrutural e para o marxismo, o determinismo era muito forte.

O que veio acontecendo por meio do construtivismo e de enfoques neogramscianos em temas como o regionalismo, e depois em

muitos outros temas, é que percebemos que podemos agir. Posso retirar essa tarifa ou posso pedir a tal país que não faça isso. A Bolívia pode me pedir para aumentar o preço da energia, por exemplo. Isso mostra ação e terá “entitlement” (prerrogativa jurídica). Então há algo que acontece a partir dos anos de 1990 em diante, desde o Regionalismo, que nos permitiu ver que nós temos ação. Não somente temos estrutura, há agência. Eu posso mudar o mundo, não tenho que esperar a revolução chegar. Se vier a revolução, está bem (risos). Mas, enquanto isso, também se pode fazer coisas. Isso é que a EPI nos está apontando. Nós olhamos para a estrutura, olhamos o que há. Há ação, e se está estudando essa ação. Quem são os que atuam? Como se atua? Onde se atua? Como se muda? Isso é muito interessante. Não estamos, primeiro, na inação do determinismo, nem esperando a revolução de 2100... Não, é aqui. Por exemplo, quero saber como funciona o Fundo porque lhe peço tal coisa, essa outra não lhe posso pedir. Quero saber como funcionam os empréstimos do Banco Mundial... Assim, estudamos “what makes the world go round” [o que move o mundo]. Isso está acontecendo. Sigamos adiante.

Buenos Aires, 25/10/2019.