



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

IGOR HENRIQUES SABINO DE FARIAS

**REFÚGIO E LIBERDADE RELIGIOSA: O PAPEL DA USCIRF NA POLÍTICA DOS
EUA PARA REFUGIADOS IRAQUIANOS DURANTE A ADMINISTRAÇÃO
OBAMA**

**RECIFE-PE
2023**

IGOR HENRIQUES SABINO DE FARIAS

**REFÚGIO E LIBERDADE RELIGIOSA: O PAPEL DA USCIRF NA POLÍTICA DOS
EUA PARA REFUGIADOS IRAQUIANOS DURANTE A ADMINISTRAÇÃO
OBAMA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Relações Internacionais

Orientador: Marcelo de Almeida Medeiros

RECIFE-PE

2023

Catálogo na Fonte
Bibliotecário: Rodrigo Leopoldino Cavalcanti I, CRB4-1855

F224r Farias, Igor Henriques Sabino de.
Refúgio e liberdade religiosa : o papel da USCIRF na política dos
EUA para refugiados iraquianos durante a administração Obama / Igor
Henriques Sabino de Farias. – 2023.
250 f. : il. ; tab. ; 30 cm.

Orientador : Marcelo de Almeida Medeiros.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2023.

Inclui referências.

1. Ciência política. 2. Liberdade religiosa. 3. Refugiados. 4. Religião.
5. Política externa dos EUA. 6. Oriente Médio. 7. Iraque. I. Medeiros,
Marcelo de Almeida (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2023-075)

IGOR HENRIQUES SABINO DE FARIAS

**REFÚGIO E LIBERDADE RELIGIOSA: O PAPEL DA USCIRF NA POLÍTICA DOS
EUA PARA REFUGIADOS IRAQUIANOS DURANTE A ADMINISTRAÇÃO
OBAMA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Relações Internacionais

DATA DE APROVAÇÃO: 24 de março de 2023

BANCA:

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

Prof. Dr. Mikelli Marzzini Lucas A. Ribeiro (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Rafael Mesquita de Sousa Lima (Examinador Interno)

Prof. Dr. Guilherme Stolle Paixão e Casarões (Examinador Externo)
FGV EAESP

Prof. Dr. Dawisson Belém Lopes (Examinador Externo)
Universidade Federal de Minas Gerais

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner (Examinadora Suplente Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Fábio Rodrigo Ferreira Nobre (Examinador Suplente Externo)
Universidade Estadual da Paraíba

A todas as vítimas de perseguição religiosa no Brasil e ao redor do mundo, em especial aos
amigos judeus, alvos do mais antigo ódio.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus que estabeleceu as fronteiras das nações para que os povos, tateando, pudessem encontrá-Lo. Por meio de Seu filho Jesus, hoje faço parte de uma comunidade multiétnica, na qual Cristo é tudo em todos. Esse, sem dúvidas, foi um dos principais motivos que me fizeram estudar política internacional e, conseqüentemente, escrever esta tese.

Aos meus pais, Miguel e Naide, e ao meu irmão Asaphe, que sempre acreditaram em mim e me incentivaram durante toda a minha vida acadêmica, especialmente durante os últimos quatro anos, com seus muitos dias árduos. Sem eles, eu definitivamente não teria chegado aqui e esse doutorado também é deles, pois acabei transformando as relações internacionais em parte da vida de nossa família. Meu irmão diz que não aguenta mais ouvir falar sobre Primavera Árabe. Minha mãe, por sua vez, acompanha com afínco todos os desdobramentos no Afeganistão, enquanto que meu pai agora além de se informar sobre os dilemas da política no Brasil, preocupa-se também com a situação da democracia nos EUA e em Israel. Um internacionalista não poderia ter um lar melhor!

Ao meu irmão de outra mãe, língua, religião e país: Ahmed Eid. Ele e sua família são a minha casa no Cairo e me dão esperanças de que os conflitos no Oriente Médio podem ser solucionados. Toda vez que ele me diz “habibi, eu não sei por que você é tão amigo dos sionistas, mas te amo mesmo assim” tenho certeza de que haverá um dia em que todos os filhos de Abraão viverão em paz naqueles territórios sagrados para judeus, cristãos e muçulmanos. Muito obrigado, meu amigo, por todas as vezes que você se arriscou em nome da nossa amizade. *Ana bhabak!*

À tia Neuman e tio Darlan pela enorme generosidade para comigo ao longo de toda a minha vida. Desde o curso de inglês na infância que me permitiu chegar até aqui ao lar e compainha que me proporcionaram em Recife enquanto cursava as disciplinas deste doutorado. À Canducha, tia Cacau e tia Lilia por sempre torcerem por mim.

Aos amigos que mesmo longe sempre se fazem presentes: Zé Bruno, Pedro, Abner, Leo Cruz, Leo Aragão, Guilherme, Mateus, Lapa, André, Raphael e Jordan. O que começou como um grupo no WhatsApp antes de uma live de Jorge & Matheus durante a pandemia se tornou uma família que quero manter pelo resto da vida. Obrigado pela paciência ao me ouvirem falar tanto sobre os temas desta pesquisa.

Aos amigos de perto, para os quais sempre posso voltar mesmo quando estou longe e que me fortaleceram em muitos momentos de escrita: July, Neto, Aline e Vanessa. As

conversas na beira da praia e os almoços de domingo no shopping tornaram essa jornada muito mais leve. À minha amiga Vanda, em especial, obrigado por ter passado horas discutindo sobre esta pesquisa e por tão pacientemente ter revisado todos os capítulos deste trabalho.

A Robert Nicholson, Luke Moon, Isaac Woodward e a todos os amigos do *Philos Project*. Trabalhar com uma organização que realmente busca influenciar a política externa dos EUA para a promoção do pluralismo e da liberdade religiosa no Oriente Médio é um dos grandes privilégios que tenho na vida. Obrigado pelas muitas portas que vocês abriram para que eu pudesse continuar sendo um acadêmico no Brasil.

Ao meu orientador Marcelo Medeiros pela paciência e compreensão com as minhas limitações e os muitos problemas de saúde que infelizmente enfrentei ao longo do doutorado. Sou grato pela liberdade que me proporcionou durante a condução da pesquisa e por ter me ensinado sobre a importância do rigor e do método científico.

Aos professores Mikelli Marzzini e Rafael Mesquita pelas contribuições feitas durante a banca de qualificação e pela gentileza ao me enviar bibliografia e estarem sempre disponíveis quando precisei tirar alguma dúvida. Busquei incorporar muitas de suas sugestões à versão final desta tese. Também agradeço aos professores Guilherme Casarões e Dawisson Belém Lopes não apenas por terem aceito participar da banca de defesa da tese, mas também por todas as sugestões.

Por fim, à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE), por todo apoio financeiro para a execução desta pesquisa.

RESUMO

A presença de elementos religiosos nas relações internacionais, sobretudo na política externa dos EUA, tem se tornado um elemento comum desde os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, com a chamada “Guerra ao Terror”. Porém, no caso americano, as discussões sobre religião remetem a antes disso, quando, em 1998 com a aprovação do *International Religious Act* (IRFA) e a criação da *US Commission on International Religious Freedom* (USCIRF). Nesse sentido, esta tese busca compreender as maneiras como a religião pode ser estudada na Ciência Política, a partir de teorias de Relações Internacionais e modelos de Análise de Política Externa. Com tal intuito, portanto, propõe-se a explicar, por meio de dois estudos de casos com *process tracing* de teste de teoria, quais os motivos que resultaram na aprovação do IRFA, e como a USCIRF influencia a política externa dos EUA, usando como exemplo as ações da administração Obama (2009-2016) em relação aos refugiados iraquianos. Defende-se a hipótese de que a ação de atores religiosos foi fundamental para a criação de órgãos para a promoção da liberdade religiosa, como a própria USCIRF. Uma consequência disso teria sido a presença de elementos religiosos na política externa dos EUA em conjunturas específicas. Como referencial teórico utilizou-se a teoria do novo liberalismo e o modelo ideacional modificado de análise de política externa. Em relação ao primeiro caso, foi formulado o mecanismo segundo o qual a aprovação do IRFA teria sido o resultado da ação do lobby religioso na tentativa de convencer outros atores domésticos relevantes sobre a questão da promoção da liberdade religiosa na política externa dos EUA. O mecanismo do segundo caso, por sua vez, defende que a questão dos refugiados iraquianos foi uma pauta importante para Obama antes mesmo de ele ser eleito presidente, levando-o a acatar as resoluções da USCIRF sobre a temática durante a sua administração. Os resultados de ambos corroboraram a hipótese proposta.

Palavras-chave: liberdade religiosa; refugiados; religião; política externa dos EUA; Oriente Médio; Iraque.

ABSTRACT

The presence of religious elements in international relations, especially in US foreign policy, has become a common element since the terrorist attacks of September 11, 2001, with the so-called “War on Terror”. However, in the American case, discussions on religion precede that, with the approval of the International Religious Act (IRFA) and the creation of the US Commission on International Religious Freedom (USCIRF), in 1998. In this sense, this thesis seeks to understand the ways in which religion can be studied in Political Science, based on theories of International Relations and models of Foreign Policy Analysis. For this purpose, therefore, it seeks to explain, through two case studies with theory test process tracing, the reasons that resulted in the approval of the IRFA, and how the USCIRF influences US foreign policy, using as an example the actions of the Obama administration (2009-2016) in relation to Iraqi refugees. It is defended the hypothesis that the action of religious actors was fundamental for the creation of bodies for the promotion of religious freedom, such as the USCIRF itself. One consequence of this would have been the presence of religious elements in US foreign policy at specific junctures. As a theoretical reference, it will be used the new liberalism and the modified ideational model of foreign policy analysis. Regarding the first case, the formulated mechanism proposes that the approval of the IRFA would have been the result of the action of the religious lobby in an attempt to convince other relevant domestic actors on the issue of promoting religious freedom in US foreign policy. The mechanism of the second case, in turn, argues that the issue of Iraqi refugees was an important agenda for Obama even before he was elected president, leading him to comply with USCIRF resolutions on the subject during his administration. The results of both study cases corroborated the proposed hypothesis.

Keywords: religious freedom; refugees; religion; US foreign policy; Middle East; Iraq.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 -	Admissão de refugiados nos EUA por ano fiscal (1980-2020)	61
Figura 01 -	Territórios conquistados pelo Estado Islâmico no Iraque e na Síria em 2014	159
Figura 02 -	Avanços do Estado Islâmico contra as minorias yazidis no Iraque	159
Figura 03 -	Capa do relatório anual de 2015 da USCIRF com foto dos yazidis escapando do Monte Sinjar, fugindo do Estado Islâmico	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 –	Comparação entre as agências insuladas e as agências embutidas	47
Tabela 02 –	Evolução da legislação de refúgio dos EUA	54
Tabela 03 –	O Sistema de Processamento de Refugiados nos EUA	60
Tabela 04 –	Países mencionados recomendações de refúgio da USCIRF (1998-2020)	79
Tabela 05 –	Mecanismo causal da aprovação do IRFA, em 1998	104
Tabela 06 –	Operacionalização do mecanismo sobre criação da USCIRF	134
Tabela 07 –	Entidades Governamentais criadas pelo IRFA	139
Tabela 08 –	Mecanismo causal das recomendações da USCIRF sobre refugiados iraquianos (2009-2015)	169
Tabela 09 –	Operacionalização do mecanismo sobre as recomendações da USCIRF para refugiados iraquianos	211

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACVA	<i>American Council of Voluntary Agencies in Foreign Service</i>
ANAJURE	Associação Nacional de Juristas Evangélicos
APE	Análise de Política Externa
EUA	Estados Unidos da América
IIRAIRA	<i>Illegal Immigration and Immigrant Responsibility Act</i>
INA	<i>Immigration and Nationality Act</i>
IRFA	<i>International Religious Freedom Act</i>
NEA	<i>National Evangelical Association</i>
OIM	Organização Internacional das Migrações
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ORR	<i>Office of Refugee Resettlement</i>
PRM	<i>Bureau of Population, Refugees and Migration</i>
RAIO	<i>Refugee, Asylum, and International Operations Directorate</i>
RI	Relações Internacionais
USCIS	<i>U.S. Citizenship and Immigration Services</i>
UNCCP	<i>United Nations Conciliation Commission on Palestine</i>
UNRWA	<i>United Nations Relief and Works Agency</i>
USAID	<i>United States Agency For International Development</i>
USCIRF	<i>US Commission on International Religious Freedom</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1	O ELEMENTO RELIGIOSO NOS PARADIGMAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	19
2.2	ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E TEORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CAMPOS COMPLEMENTARES.....	27
2.3	O NOVO LIBERLISMO.....	32
2.4	A ABORDAGEM IDEAL MODIFICADA DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	41
3	A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA E OS DIREITOS HUMANOS.....	49
3.1	A ATUAÇÃO DOS EUA NO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS.....	49
3.2	REFÚGIO E LIBERDADE RELIGIOSA.....	63
4	METODOLOGIA.....	69
4.1	O PROCESS TRACING.....	69
4.2	ARGUMENTOS, MECANISMOS E PROPOSIÇÕES.....	74
4.3	AS RECOMENDAÇÕES DA USCIRF E A SELEÇÃO DE CASOS.....	77
4.3.1	<i>Indonésia</i>	80
4.3.2	<i>Sudão</i>	82
4.3.3	<i>China e Coreia do Norte</i>	85
4.3.4	<i>Vietnã</i>	87
4.3.5	<i>Eritreia</i>	89
4.3.6	<i>República Centro Africana</i>	90
4.3.7	<i>Irã</i>	92
4.3.8	<i>Burma</i>	93
4.3.9	<i>Iraque</i>	95
4.3.10	<i>Síria</i>	97
5	ESTUDO DE CASO 1 – CRIAÇÃO E ATUAÇÃO DA USCIRF.....	100

5.1	O MECACANISMO.....	100
5.2	TOMANDO CONHECIMENTO SOBRE A PERSEGUIÇÃO.....	107
5.3	A FORMAÇÃO DO LOBBY INTER-RELIGIOSO.....	118
5.4	DO PROJETO DE LEI WORLF-SPECTER AO NICKLES-LIBERMAN.....	121
5.5	A APROVAÇÃO DO IRFA.....	131
5.6	A USCIRF NA BUROCRACIA DE POLÍTICA EXTERNA DOS EUA.....	138
6	ESTUDO DE CASO 2 – A USRCIRF E OS REFUGIADOS IRAQUIANOS	
	DURANTE A ADMINISTRAÇÃO OBAMA.....	145
6.1	AS RECOMENDAÇÕES DA USCIRF SOBRE O IRAQUE.....	145
6.2	O MECANISMO.....	162
6.3	A PREOCUPAÇÃO DE OBAMA COM O FIM DA GUERRA DO IRAQUE.....	172
6.4	AUMENTO DA COOPERAÇÃO AMERICANA PARA SEGURANÇA NO ORIENTE MÉDIO.....	184
6.5	A POLÍTICA DE REFÚGIO DOS EUA PARA OS IRAQUIANOS.....	197
7	CONCLUSÃO.....	217
	REFERÊNCIAS.....	227

1 INTRODUÇÃO

Uma das características da política internacional pós-Guerra Fria tem sido a preeminência de novos temas, tanto nos debates acadêmicos como nas discussões em fóruns multilaterais, e dentre os assuntos discutidos estão questões relacionadas à religião e migrações forçadas, sobretudo após os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001. Um dos motivos para isso é o fato de que, nos últimos anos, desde o final da Segunda Guerra Mundial, o mundo tem vivido uma das suas maiores crises humanitárias, gerada, em parte, pela - ou em resposta à - ação de atores internacionais religiosos não-estatais, entre os quais destaca-se, para mencionar alguns, a Al-Qaeda e o autoproclamado Estado Islâmico, responsável pelo deslocamento forçado de milhares de pessoas no Oriente Médio, em especial no Iraque e na Síria.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 2021, por exemplo, cerca de 89 milhões de indivíduos ao redor do mundo foram deslocados forçadamente de suas residências, sendo 27 milhões deles refugiados (UNHCR, 2022, p. 2). Nessa categoria do refúgio, de acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951, pode ser incluída qualquer pessoa que deixou o seu país de origem e cruzou uma fronteira internacionalmente reconhecida em virtude de perseguição ou temor bem fundado de perseguição motivada por questões de raça, nacionalidade, grupo social, opinião política ou religião (ONU, 1951).

Nesse cenário, mais de dois terços de todos os refugiados do mundo eram oriundos de apenas quatro países: Síria (6.8 milhões); Afeganistão (2.7 milhões); Sudão do Sul (2.4 milhões); e Myanmar (1.2 milhão) (UNHCR, 2021, p. 3). Com exceção do Sudão do Sul, todos os demais Estados haviam sido mencionados no relatório de 2022 da *US Commission on International Religious Freedom* (USCIRF) por violações à liberdade religiosa (USCIRF, 2022).

A USCIRF é um órgão independente criado pelo governo dos EUA, em 1998, por meio do *International Religious Freedom Act* (IRFA), com a principal função de monitorar o status da liberdade religiosa ao redor do mundo e produzir relatórios anuais com sugestões de políticas sobre o tema para o Congresso, o Departamento de Estado e o Presidente americano (USCIRF, 2020). Muitas dessas recomendações envolvem questões relacionadas a refugiados, como o estabelecimento de minorias religiosas que devem ser priorizadas no processo de

reassentamento e o envio de ajuda humanitária a países acolhedores. A USCIRF também possui uma divisão específica para assuntos ligados a refugiados e requerentes de refúgio, divulgando uma série de pronunciamentos quanto ao tema. Um deles foi em setembro de 2019, instando o governo de Donald Trump a reconsiderar o anúncio de reduzir para zero o número de refugiados a serem reassentados nos EUA em 2020, tendo em vista os esforços da administração dele na promoção internacional da liberdade religiosa. (USCIRF, 2019).

Nos EUA, cabe ao presidente, em consonância com o Congresso, estabelecer a cota anual de refugiados a serem admitidos no país. Nesse sentido, diversos governos ao longo da história têm priorizado a criação de cotas específicas de admissão de requerentes de refúgio vítimas de perseguição religiosa. No entanto, como destacam Waibsnaider (2006) e Micinski (2018), em várias ocasiões o que prevaleceu na formulação da política de refúgio dos EUA não foram questões humanitárias. Ao invés disso, deu-se preferência a critérios associados à estratégia de política externa defendida por cada presidente, sobretudo após os atentados do 11 de setembro.

Percebe-se, portanto, que além de bastante relevantes para a política internacional contemporânea, as temáticas da religião e do refúgio também se relacionam entre si. Do ponto de vista humanitário, a importância da compreensão dessa relação dá-se devido aos crescentes processos de deslocamentos forçados ao redor do mundo, causados por tentativas de genocídio contra grupos religiosos. Alguns exemplos disso são o caso dos cristãos e yazidis no Iraque e a situação dos muçulmanos rohingyas, no Mianmar. Ainda, segundo dados do *Pew Research Center* (2019), entre 2007 e 2017, aumentou o número de países com restrições governamentais e sociais à liberdade religiosa.

A partir desse panorama, esta pesquisa busca compreender qual é o impacto de questões religiosas na formulação da política externa dos EUA para refugiados. Isso será feito por meio do estudo do processo que levou à criação da USCIRF e da análise das recomendações feitas pela Comissão, entre 2000 e 2020, sobre temas relacionados a refúgio e deslocamentos forçados. Assim, a presente tese visa responder à seguinte pergunta: qual é o papel da religião na formulação da política de refúgio dos EUA durante o governo de Barack Obama (2009-2016)?

Com esse questionamento, tem-se como objetivo principal compreender a influência que as temáticas religiosas, sobretudo aquelas ligadas aos direitos humanos, desempenham na inserção internacional estadunidense. Foca-se nos refugiados tanto pela sua pertinência em relação à liberdade religiosa quanto pelas possibilidades de mensuração. Nesse contexto, a USCIRF também possui um caráter único dentro da burocracia de política externa americana,

sendo um órgão criado especificamente para tratar de questões religiosas internacionais, como consequência da ação de líderes religiosos domésticos. Apesar disso, são os poucos os estudos dedicados à compreensão da sua atuação e influência no processo de tomada de decisões no *establishment* diplomático estadunidense. Espera-se, dessa maneira, compreender a atuação dos atores religiosos e a influência de suas demandas políticas. Logo, objetiva-se, de modo mais específico, investigar os processos que levaram à criação da Comissão e os fatores que possibilitaram que algumas de suas recomendações tenham sido acatadas por governos americanos, sobretudo por Obama.

Além disso, visa-se também entender, no plano teórico, as possibilidades de integração entre os modelos de análise de política externa (APE) e as teorias de Relações Internacionais (RI). Ademais, busca-se ressaltar como ambas as abordagens podem ser utilizadas para o estudo de temas religiosos internacionais dos mais diversos. Dessa forma, além de poder observar melhor a atuação externa dos EUA, acredita-se ser possível gerar conhecimento que pode ser usado para o estudo das ações de outros países democráticos, nos quais os atores religiosos domésticos desempenham um papel político relevante, a exemplo de Índia, Israel e, principalmente, o Brasil¹.

Isso posto, em resposta ao questionamento desta pesquisa, defende-se a hipótese de que a ação de atores religiosos foi fundamental para a criação de órgãos para a promoção da liberdade religiosa, como a USCIRF. Uma consequência disso seria a presença de elementos religiosos na política externa dos EUA em conjunturas específicas. Um exemplo seria a política da administração Obama para os refugiados iraquianos, muitos dos quais vítimas de perseguição religiosa.

A fim de verificar esses argumentos, serão realizados dois estudos de caso por meio do *process-tracing* de teste de teoria (BEACH; PEDERSEN, 2019), propondo-se a análise de dois mecanismos diferentes. O primeiro busca compreender o processo que levou à aprovação do IRFA e consequente criação da USCIRF, tendo como base a teoria do novo liberalismo de Moravcsik (1997). Propõe-se que isso só foi possível quando o lobby religioso doméstico conseguiu convencer outros atores relevantes, incluindo o presidente Bill Clinton, de que uma lei para a promoção internacional da liberdade religiosa não comprometeria os seus interesses em relação à política externa dos EUA.

¹ Esse último caso, em específico, é bastante significativo, tendo em vista, por exemplo, o governo Jair Bolsonaro (2019-2022), em seus dois primeiros anos, que coincidiram com a administração de Donald Trump, ter se mostrado bastante alinhado aos EUA em várias questões. Uma delas foi a promoção da liberdade religiosa, a qual se referiu como uma das prioridades do Brasil, em discurso na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2020 (ONU NEWS, 2020). A menção à temática se manteve presente no discurso do brasileiro mesmo durante o governo de Joe Biden, com novas menções na ONU, em 2022.

O segundo mecanismo, por sua vez, diz respeito à estratégia de Obama para as relações dos EUA com o Oriente Médio e é baseado no modelo ideacional modificado, de Drezner (2000). Sugere-se que o objetivo do democrata de diminuir a presença americana na região, inclusive após os eventos da Primavera Árabe, foi o que o levou a acatar as recomendações da USCIRF em relação aos refugiados iraquianos.

A escolha desse último caso ocorreu após a análise de todas as recomendações feitas pela Comissão, entre 2000 e 2020, considerando aquelas que foram aceitas e implementadas. Quanto aos referenciais teóricos, buscou-se priorizar modelos de APE e teorias de RI que fossem capazes de explicar os fenômenos propostos e pudessem ser integradas a fim de produzir um conhecimento capaz de confirmar ou não o argumento geral da tese. No caso, o novo liberalismo e o modelo ideacional modificado. Assim, este trabalho está dividido em cinco capítulos além desta introdução e da conclusão.

O primeiro deles é de cunho mais teórico e dedica-se a explorar a importância da integração entre os modelos de APE e as teorias de RI. Ademais, descreve as premissas centrais do novo liberalismo de Moravcsik (1997) e do modelo ideacional modificado de Drezner (2000), ambos usados como referenciais nesta tese. Também aponta como as questões religiosas na política internacional podem ser estudadas de maneira acadêmica.

No segundo capítulo, por sua vez, foi encetado o tema geral da pesquisa: a relevância e a relação entre religião e refúgio nas RI. Ele também descreve de modo breve como se deu a formação e como ocorre o atual funcionamento do programa americano de refúgio, contextualizando melhor o objeto da pesquisa.

Já o terceiro capítulo é mais metodológico, explicando a lógica epistemológica por trás do *process tracing* segundo Beach e Pedersen (2019) e justificando tal escolha. Além disso, expõe de modo mais detalhado os mecanismos e proposições que guiam este trabalho e servem de base para os dois estudos de caso realizados. Nesse sentido, é feita também a análise de todos os relatórios anuais da USCIRF até 2020, destacando as recomendações de refúgio por país, explicando o motivo de ter-se escolhido analisar a política de Obama em relação aos iraquianos.

O quarto capítulo contém o primeiro dos dois estudos de caso da tese. Nele é descrito e verificado o mecanismo baseado no novo liberalismo sobre o processo que levou à aprovação do IRFA e à criação da USCIRF. Em seguida, é discutido quais são as principais atribuições da Comissão dentro da burocracia estadunidense.

O quinto capítulo foca nas recomendações do órgão em relação aos refugiados iraquianos, apresentando também o mecanismo formulado a partir do modelo ideacional

modificado para explicar os motivos que levaram Obama a aceitar essas sugestões. Além disso, contém o segundo estudo de caso, sendo realizada uma análise detalhada que verificou se há evidências suficientes para confirmar (ou não) o segundo mecanismo proposto.

Espera-se, desse modo, fazer uma contribuição relevante para o estudo de temas religiosos na Ciência Política, ao demonstrar como essas temáticas podem ser incorporadas tanto às teorias de RI tradicionais quanto aos modelos de APE; fato que se torna cada vez mais necessário diante da crescente relevância da religião nas discussões políticas no Brasil e ao redor do mundo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo está dividido da seguinte maneira: na primeira parte discute-se como a religião passou a ser um tema mais presente nas RI e as principais maneiras de abordá-la. Em seguida, na segunda, analisa-se como integrar teorias de RI a modelos de APE para o estudo de um mesmo problema de pesquisa, no caso da presente tese, sendo acerca da atuação da USCIRF no processo de tomada de decisão internacional dos EUA. Em sequência, na terceira parte, apresenta-se a teoria do novo liberalismo, proposta por Moravcsik (1997). Finalmente, na quarta, tem-se a introdução da abordagem ideal modificada, modelo de Análise de Política Externa (APE) formulado por Drezner (2000). O objetivo é contextualizar e explicar as teorias que serão testadas por meio do *process tracing* nos capítulos 05 e 06.

2.1 O elemento religioso nos paradigmas de relações internacionais

Nas últimas décadas, tem havido crescentes discussões no âmbito das Relações Internacionais acerca do papel da religião. Busca-se compreender desde a atuação de atores religiosos transnacionais, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, até a influência de questões religiosas na política externa de países como o Irã, Arábia Saudita e, principalmente, os EUA. Vários internacionalistas americanos consideram que a religião é um fenômeno universal de grande importância para a vida das pessoas, tendo relevância política e social, inclusive para tomadores de decisões, como presidentes e primeiros-ministros. Logo, por esse motivo, o tema deveria receber maior atenção nas Relações Internacionais (RI) (SNYDER, 2012, p. 1; SEIPLE; HOOVER, 2012, p. 292; SHAH, PHILPOTT, 2012, p. 24). Haynes (2013), por sua vez, embora concorde, oferece mais três razões pelas quais elementos religiosos devem ser integrados às análises de RI: (i) elas ultrapassam fronteiras nacionais; (ii) afetam muitas instituições, normas e valores sociais, podendo, inclusive, influenciar até mesmo o comportamento de atores internacionais; (iii) pode ser um estímulo tanto para a ação individual quanto coletiva (HAYNES, 2013, p. 21).

Por isso, alguns autores têm tentado analisar como o elemento religioso pode ser inserido nas principais teorias existentes no campo das RI, como o realismo, o liberalismo e o construtivismo (SANDAL; FOX, 2013, p. 4). Há aqueles também que, por sua vez, procuram

formular novas teorias que abarquem outros elementos religiosos, a exemplo da teoria do choque de civilizações (HUNTINGTON, 1993, p. 22). No caso dos EUA, a maioria dos estudos tem se focado no papel que grupos ligados à Direita religiosa desempenham no processo de tomada de decisão em política externa, principalmente durante o governo de George W. Bush (MATEO, 2011, p. 12).

Para Haynes (2013), essa é uma das maneiras como a religião se faz presente na política internacional. Segundo o autor, as relações internacionais de um Estado são resultantes da interação de certas características internas – como história, geografia, condições socioeconômicas e cultura – com as dinâmicas do cenário internacional. Logo, para que um país desfrute de uma política internacional bem-sucedida, é necessário encontrar um equilíbrio entre a dimensão doméstica e o exterior. Desse modo, ele sustenta que há duas maneiras de abordar como a religião pode influenciar a política externa.

A primeira diz respeito às políticas que um Estado adota a fim de lidar com atores religiosos com os quais ele se depara ao tentar alcançar os seus interesses fora de suas fronteiras. A segunda, por outro lado, se refere às ações e políticas de grupos religiosos domésticos que tentam influenciar a política externa dos Estados. Apesar de sugerir essas duas abordagens, o autor não oferece muitas formas de como essas questões podem ser analisadas a partir das teorias de RI existentes, focando-se mais na análise de casos específicos, como o dos EUA (HAYNES, 2013, p. 129).

Contudo, conforme reiteram Warner e Walker (2011), embora as análises de Haynes (2013), bem como de outros autores, tenham contribuído para uma maior compreensão acerca da influência da religião na política externa dos Estados, é preciso desenvolver outras abordagens teóricas que facilitem essa pesquisa e possibilitem verificar o progresso desse novo campo de análise. Este trabalho pretende seguir por esse caminho, recorrendo aos estudos de APE sobre modelos burocráticos para compreender como a USCIRF, em sua busca pela promoção da liberdade religiosa internacional, afeta a política externa dos EUA em relação ao tema do refúgio. Espera-se que os resultados obtidos tenham o potencial de ser um referencial acerca de como integrar, em um mesmo estudo, abordagens de APE e teorias de RI, como o novo liberalismo. Além, claro, de contribuir de maneira significativa para o estudo da religião na Ciência Política.

Nesse sentido, antes de demonstrar como as teorias serão aplicadas aos estudos de caso propostos, é preciso fazer algumas considerações. Apesar da reconhecida relevância da religião na política internacional e o crescente interesse acadêmico pelo tema, ainda existem algumas dificuldades para a sua incorporação nas chamadas teorias *mainstream* de RI. Snyder

(2012) afirma que os paradigmas dominantes na disciplina - a saber, a tradição realista de Kenneth Waltz, a tradição liberal de Michael Doyle e Robert Keohane, e o construtivismo de Alexander Wendt - não oferecem um guia sobre como fazer isso. Em alguns casos específicos até deixam subentendido que a lógica por trás dessas teorias não comporta análises religiosas (SNYDER, 2012, p. 8).

Uma das razões para essa situação é o secularismo dominante na disciplina de RI, compreendido principalmente à luz dos eventos da Paz de Westfália. O tratado, assinado em 1648, pôs fim aos conflitos religiosos que marcaram a Europa e tornou a separação entre governo e Igreja uma característica importante do recém-criado sistema de Estados. Esse elemento foi exportado para o resto do mundo juntamente com outras instituições ocidentais que caracterizam o que hoje Bull (2002) classificaria como sociedade internacional. Nesse sentido, Petito e Hatzopoulos (2003, p. 1) afirmam que a rejeição da religião parece ser um elemento intrínseco às RI, uma vez que o seu surgimento, bem como o dos elementos que a compõem, está diretamente atrelado à ascensão da modernidade secular na Europa dos séculos XVI e XVII.

Partindo de pressupostos semelhantes, Sandal e Fox (2013) destacam que a disciplina de RI é um microcosmo das Ciências Sociais ocidentais como um todo, as quais, durante grande parte do século XX, ignoraram a religião enquanto explicação cabível para os eventos do mundo. A maioria dos cientistas sociais desse período acreditavam que questões étnicas e religiosas não tinham espaço nas sociedades modernas e nem condiziam com as explicações racionais acerca do funcionamento do mundo. Além disso, a maioria deles dedicou-se a estudar o Ocidente, onde aparentemente a influência da religião era menor, argumentando que o resto do mundo seguiria o mesmo caminho à medida que se modernizasse. Algo que, como exposto mais à frente, não ocorreu.

Dessa maneira, os dois autores defendem que a combinação de uma visão de mundo Ocidental e a influência das Ciências Sociais fizeram com que os acadêmicos de RI ignorassem as questões de fé. Acrescenta-se o fato de que a disciplina tem sido bastante influenciada pelo behaviorismo e o uso de metodologias quantitativas, as quais nem sempre são capazes de mensurar assuntos ligados à religião. Outra explicação possível é que as principais abordagens teóricas de Relações Internacionais têm como seus elementos centrais questões materiais, como poder, economia e o papel do Estado (SANDAL; FOX, 2013, p. 2-3). Isso ajuda a explicar a pouca literatura existente sobre a atuação da USCIRF.

No entanto, aos poucos a religião tem retornado do exílio nas Relações Internacionais. Segundo Thomas (2005), três eventos específicos contribuíram para isso: a Revolução

Iraniana, em 1979; o movimento de Solidariedade e a Revolução Polonesa durante a Guerra Fria; e a tragédia dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Esses acontecimentos são sinais de uma ressurgência religiosa global, que tem desafiado as explicações dominantes sobre o funcionamento do mundo e ressaltado a necessidade de se repensar debates mais amplos sobre modernidade, pós-modernidade e secularização (THOMAS, 2005, p. 10-11).

Bento (2020), contudo, chama atenção para o fato de que esse é um fenômeno que nunca saiu da sociedade, apenas foi expulso da mentalidade de pesquisadores e instituições que prescrevem a tese segundo a qual a religião estava destinada a morrer e ser substituída pelo positivismo cientificista. Logo, no campo das RI, o que está acontecendo não é uma volta do exílio, mas sim uma volta “dos que não foram, dado que as religiões nunca saíram do cenário local e internacional. O que ocorreu foi a rejeição do estudo delas (exílio intelectual) em algumas áreas da pesquisa universitária” (BENTO, 2002, p. 16-17). Portanto, o que está acontecendo é o abandono do laicismo em detrimento da laicidade no estatuto epistemológico das RI (BENTO, 2020, p. 16-17)². Nessa ótica, a presente pesquisa, ao abordar o papel da USCIRF na política externa dos EUA, é um exemplo claro do que Bento argumenta.

Nesse sentido, devido às complexidades inerentes à definição do termo religião nesta tese, o vocábulo será usado principalmente em referência às religiões mais difundidas internacionalmente: Judaísmo, Cristianismo, Islã, Hinduísmo, Confucionismo, Budismo, Shintoísmo, Sikhismo, Jainismo e Taoísmo. Como destaca Thomas (2005), elas compreendem mais da metade da população do planeta, ou seja, possuem aderentes em todas as regiões do mundo. Porém, ainda assim, não abrange todas as religiões que devem se tornar objeto de estudo das RI (THOMAS, 2005, p. 21). Isso, inclusive, pode ser observado no capítulo 04, na análise dos relatórios da USCIRF quanto às minorias religiosas que deveriam ser priorizadas no programa de reassentamento dos EUA. Alguns exemplos são os yazidis e baha'ís, os quais não se enquadram nessa classificação de religiões mundiais, embora esses últimos tenham um elemento inerentemente internacional em suas crenças, diferentemente dos primeiros, de cunho mais étnico.

² Um exemplo interessante disso é a pesquisa de Lackey (2013) sobre as relações entre nazismo e cristianismo. O autor demonstra como os juízes do Tribunal de Nuremberg ignoraram o elemento religioso da propaganda nazista ao julgarem o caso de Julius Streicher. O acusado, que acabou sendo sentenciado à pena de morte, tentou se esquivar das acusações de antissemitismo e propagação de ódio aos judeus apelando para a figura de Martinho Lutero e para a Bíblia, afirmando que nunca escrevera nada demais contra os judeus, apenas reproduzidos textos do reformador alemão e citados textos bíblicos. Isso, porém, não foi considerado algo relevante pelo Tribunal. Contudo, como demonstra Lackey (2013), a própria sentença final de Streicher usa como evidência contra ele textos nos quais os judeus eram descritos como “filhos do Diabo”, um conceito teológico cristão derivado da passagem de João 8:44, no Novo Testamento. O que demonstra que o elemento religioso estava presente, mesmo tendo sido ignorado.

Desse modo, será adotado também o conceito proposto por Haynes (2013), segundo o qual a religião pode ser definida como um sistema de crenças e práticas - geralmente, mas não necessariamente relacionado ao sobrenatural - que é sagrado em uma sociedade. Nesse aspecto, para fins de pesquisas sociais, pode ser abordada a partir da perspectiva de um conjunto de ideias, como uma teologia ou código de conduta; enquanto uma organização formal, a exemplo de igrejas; e enquanto um grupo social.

Logo, há duas maneiras pelas quais a religião pode afetar o mundo: por meio do que ela diz e do que ela faz. O primeiro diz respeito à teologia ou doutrina, e o segundo à sua importância em relação a fenômenos sociais e a marcas de identidade (HAYNES, 2013, p. 34-35). Aqui, ao buscar compreender o processo de formação da USCIRF e sua subsequente influência na política de refúgio dos EUA para iraquianos, opta-se por esta última abordagem. O objetivo deste trabalho, assim, não é compreender os valores e crenças religiosas que levaram os evangélicos americanos a se envolverem com a defesa da liberdade de crença, por exemplo. Pelo contrário, busca-se apenas compreender como a ação deles influenciou o processo doméstico de tomada de decisões e, conseqüentemente, a inserção internacional do país.

Isso posto, é necessário entender as principais maneiras como a religião pode ser integrada à disciplina de RI. De acordo com Snyder (2012), há quatro opções. A primeira é trabalhando com paradigmas tradicionais, explorando as maneiras como elementos religiosos influenciaram de modo direto alguns dos objetos de análise dessas abordagens, como o sistema de Estados, suas unidades e interesses. A tese tentará seguir por esse caminho.

A segunda forma é por meio da criação de teorias específicas que abranjam questões religiosas. O principal exemplo disso é a controversa tese do “Choque de Civilizações”, de Samuel Huntington (1993). Nessa visão, o elemento definidor das relações internacionais no mundo pós-Guerra Fria não seria mais os interesses nacionais e sim elementos culturais de sete ou oito civilizações por ele definidas. A teoria, porém, tem sido alvo de várias críticas, sobretudo devido às fraquezas e inconsistências metodológicas. Ainda assim, exerceu bastante influência sob vários tomadores de decisões, sobretudo após o 11 de setembro, devido ao seu foco nos embates entre o ocidente e a civilização islâmica. Em relação ao tema estudado, a elaboração de uma nova teoria poderia ser uma opção viável para esta tese. Porém, devido ao objetivo de contribuir para a integração de temas religiosos às discussões *mainstream* no campo das RI e da APE, optou-se pela realização do teste de teorias existentes.

A terceira maneira, defendida principalmente por Elizabeth Hurd (2008) argumenta que o secularismo presente nas RI não deve ser concebido como um empecilho ao estudo de

questões religiosas. Pelo contrário, deve ser entendido como uma visão de mundo concorrente com as religiões. É necessário, portanto, o desenvolvimento de novas lentes conceituais para pesquisar esses fenômenos na política internacional, sem, contudo, abandonar os paradigmas tradicionais. Essa proposta é bastante interessante, porém, incorre na mesma questão da anterior, em relação aos objetivos do trabalho. Por fim, a quarta forma seria deixar um pouco de lado essas questões teóricas e focar nos casos em que os elementos religiosos são variáveis causais. Ir por esse caminho, todavia, seria reforçar o caráter secularista da disciplina, tendo em vista a importância dos grandes debates teóricos na formação identitária das RI enquanto um campo autônomo do saber.

Snyder (2012), a seu turno, defende que a opção mais produtiva é explorar as maneiras em que a religião constitui e influencia o Estado na política internacional. Desse modo, seria possível integrá-la aos principais paradigmas existentes sem contrariar as suas premissas centrais, ainda que muitos deles tenham ignorado completamente esse elemento e, em alguns casos, até mesmo rejeitado qualquer atribuição de papel a ele. A saída para isso seria focar nas origens do sistema de Estados e como cada uma das teorias de RI o interpreta (SNYDER, 2012, p.13-15). Essa proposta se parece com a primeira opção e é o que será feito nesta pesquisa.

Haynes (2013) tem uma visão semelhante e defende que, embora algumas temáticas religiosas sejam importantes demais para continuarem sendo negligenciadas pelas análises em RI, nem sempre a religião é o fator mais importante para a explicação de fenômenos internacionais. É necessário que ela seja um entre os muitos outros fatores que são levados em consideração, tendo a sua validade e poder de explicação variando de acordo com a questão e o contexto específico. A partir disso, ele se propõe a analisar como essa questão pode ser estudada por meio do realismo, realismo cristão, escola inglesa, liberalismo, teoria crítica e construtivismo (HAYNES, 2013, p. 88-89).

Sandel e Fox (2013) também fazem uma divisão parecida com a de Snyder (2012) quanto às maneiras de integrar questões religiosas às tradições de RI, dividindo-a em três abordagens principais. A primeira seria formulando novas teorias, as quais, eventualmente, podem evoluir e até se tornarem novos paradigmas na disciplina. Sua maior desvantagem é desconsiderar séculos de pesquisas na área. Nesse aspecto, os autores fazem uma observação como a de Haynes (2013), de que apesar da influência religiosa em várias questões internacionais, ela não é a única. Poder econômico e militar, bem como a estrutura do sistema de Estados ainda permanecem sendo variáveis importantes. Logo, é uma opção que deveria ser considerada apenas quando houvesse esgotado as possibilidades de analisar questões de fé

à luz das teorias de RI existentes. A segunda opção seria analisar essas abordagens e buscar a mais adequada.

Por fim, a última opção consiste em desenvolver uma lista contendo as principais maneiras que a religião pode influenciar a política e, em seguida, examinar quais os itens podem ser integrados às abordagens de RI. Essa maneira de estudar o fenômeno tem várias vantagens em relação às duas primeiras, pois aproveita as contribuições dos paradigmas existentes. Porém, ao iniciar pela análise do elemento religioso, obtém um estudo mais compreensivo e comparável. A lista sugerida por Sandal e Fox (2013, p. 4-5) contém os seguintes elementos: legitimidade religiosa; cosmovisões religiosas; Estados religiosos; atores religiosos não-estatais; movimentos religiosos transnacionais; questões transnacionais relacionadas à religião, como direitos humanos, proselitismo, lugares sagrados, planejamento familiar e pesquisa com célula-tronco; e identidade religiosa. Tal lista, para os autores, poderia ser estudada à luz do realismo clássico, neorealismo, neoliberalismo, a escola inglesa e o construtivismo.

O objeto desta pesquisa, contudo, não se enquadra em nenhum desses elementos, pois apesar de lidar com questões internacionais ligadas à religião, a USCIRF não é um ator religioso, e sim um órgão secular da burocracia de política externa dos EUA. Seu objetivo principal é fazer com que o país considere a promoção da liberdade de crença como um elemento importante de seu interesse nacional. Logo, para compreendê-lo é necessário um arcabouço teórico que abranja o processo de tomada de decisões e o papel das instituições domésticas, o que poderia incluir aquelas que têm objetivos religiosos ou não.

Desse modo, a abordagem adotada foi a análise da agenda de promoção da liberdade religiosa da USCIRF, com base em teorias de RI e modelos de APE. Para tanto, foram escolhidos aqueles capazes de explicar o papel de órgãos governamentais com agendas de direitos humanos dentro da burocracia governamental estadunidense. Assim, foi adotada a postura de Snyder (2012), conforme mencionado anteriormente.

Diante disso, considerando os objetivos do trabalho, resta explicar por que o liberalismo é a melhor escolha teórica. Como destaca Haynes (2013), o paradigma liberal parte do pressuposto que o Estado não é necessariamente o ator primário da política internacional, dando ênfase também a atores não-estatais, inclusive religiosos. Ademais, os países não são vistos como entidades unitárias. Pelo contrário, são constituídos por um conjunto de instituições e organizações burocráticas. Nesse aspecto, o sistema internacional é percebido como um agregado de diferentes áreas que variam desde questões econômicas e de segurança até temáticas de meio ambiente e direitos humanos. Logo, haveria espaço também

para elementos religiosos, principalmente quando atrelados a temas específicos, como democracia e desenvolvimento (HAYNES, 2013).

Sandal e Fox (2013) focam especificamente no neoliberalismo, tido como principal desafio para o neorrealismo, ao considerar a importância de atores não-estatais na política internacional. A teoria também dá grande ênfase a normas e instituições internacionais, como exposto nas próximas seções. Nesse sentido, a tradição oferece muitas possibilidades para os internacionalistas que pesquisam sobre os aspectos e a influência transnacional da religião (SANDEL; FOX, 2013, p. 89).

Snyder (2012), por sua vez, argumenta que o liberalismo, embora tenha um caráter secular, como a maioria dos paradigmas de RI, na verdade, tem raízes religiosas que remetem à Reforma Protestante. Um exemplo disso é a máxima liberal de que democracias não entram em guerra entre si, afirmação que remete a Kant, um precursor do que Hurd chama de secularismo judaico-cristão, e que reforça a ideia de que a paz democrática só pode ser mantida por meio da normatividade do liberalismo. Assim, uma das razões pelas quais os acadêmicos dessa vertente das RI negligenciam o papel da religião é por aceitar, de maneira implícita, a teoria da modernização liberal do desenvolvimento político. Nessa perspectiva, a religião é eliminada da equação, à medida que as sociedades se tornam mais modernas e democráticas.

Essa conexão religiosa, entretanto, seria menos notória no neoliberalismo, principalmente o defendido por Robert Keohane, com seu foco no racionalismo. No entanto, ao destacar a importância das organizações e instituições internacionais, alguns liberais acabam descrevendo a autoridade delas em termos quase que religiosos, principalmente quando se trata de direitos humanos. É como se o secularismo liberal ocupasse o mesmo espaço que as religiões quando se trata não apenas das visões de mundo, mas também das instituições internacionais. O autor também menciona que há teóricos liberais que dão importância à religião e a mencionam diretamente. Um deles é Andrew Moravcsik, que, em sua caracterização do paradigma liberal, inclui as identidades religiosas como uma fonte de preferências e interesses de grupos sociais (SNYDER, 2012, p. 30-33). Isso também influenciou na escolha do referencial teórico da disciplina.

De Jesus (2018) ressalta que o estudo da religião no âmbito do espectro liberal nas RI ganhou força com o trabalho de Goldstein e Keohane (1993)³, que demonstraram como as ideias afetam a política ao ampliar a clareza dos atores sobre objetivos ou a relação entre os

³ Goldstein e Keohane (1993, apud DE JESUS, 2018).

meios e os fins. Dentre essas ideais, estariam as crenças religiosas. O autor também destaca que, como afirma Kubáľková (2009), os internacionalistas liberais geralmente reduzem a fé apenas aos atores e instituições religiosas, categorizando-os como elementos da sociedade civil transnacional ou expressões culturais mais amplas (DE JESUS, 2018, p. 219).

Warner e Walker (2011) dão suporte a essa ideia. Eles afirmam que, de acordo com os pressupostos do liberalismo, uma das formas de se investigar o papel da religião na formulação da política externa dos países é analisando como crenças religiosas contribuem para a criação de identidades e valores. Isso pode ser feito, por exemplo, buscando entender as maneiras que a religião influencia os diferentes grupos e instituições envolvidos no processo de tomada de decisões (WARNER; WALKER, 2011, p. 123-124). Ou seja, poderia ser utilizado para tentar compreender o papel do lobby religioso americano na atuação da USCIRF, ainda que não seja o alvo principal dessa pesquisa.

Haynes (2013), por sua vez, ressalta que a relação entre religião e política externa é manifesta em duas situações principais: quando o país precisa adotar certas ações para lidar com atores religiosos fora de suas fronteiras e quando busca atender às demandas de atores religiosos domésticos. No caso específico dos EUA, um exemplo desse segundo caso foi a aprovação, em 1998, do IRFA, após a pressão de uma coalizão de grupos de diferentes credos, conforme analisado no capítulo 05 (HAYNES, 2013, p.129-130).

Assim, apesar de suas limitações, o liberalismo ainda é o paradigma mais apropriado para os objetivos dessa pesquisa. Diferentemente, dos neorrealistas, os liberais entendem o Estado não como um ator unitário, ou seja, uma entidade fechada, como a bola de bilhar. Pelo contrário, reconhecem o papel de outros elementos na formulação dos interesses estatais, como as questões religiosas e a atuação das instituições. Isso permite entender o papel da USCIRF dentro da burocracia de política externa estadunidense, bem como os seus interesses. Ademais, como tratado nas próximas partes deste capítulo, possibilita a intersecção entre teoria de RI e APE, ampliando assim o potencial de análise do fenômeno em questão.

2.2 Análise de política externa e teoria de relações internacionais: campos complementares

Uma das diferenças entre os paradigmas de RI e os modelos de APE consiste no fato de que os primeiros buscam compreender o comportamento internacional dos Estados

tomando-os como caixas fechadas. Os segundos, por sua vez, preocupam-se principalmente em entender o elemento doméstico no processo de tomada de decisão. Nesse aspecto, Jackson e Sorensen (2018) afirmam que o núcleo central das teorias tradicionais de RI está relacionado a questões envolvendo a dinâmica e a mudança da configuração do Estado no contexto de um sistema ou sociedade internacional mais amplo. Daí a ênfase na guerra e na paz, bem como em temas relacionados à interdependência econômica, direitos humanos, organizações internacionais, meio ambiente, terrorismo etc.

A APE, por sua vez, é um estudo da administração das relações e atividades externas dos Estados-nação como algo distinto das políticas domésticas. Ou seja, envolve objetivos, estratégias, orientações, meios e outros elementos por meios dos quais os governos de cada país conduzem suas relações com os seus pares, bem como com organizações internacionais e atores transnacionais não estatais. Salomón e Pinheiro (2013) até consideram a política externa é um tipo de política pública mas que possui um elemento que a distingue das demais: “o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 2). Esse é um dos motivos, inclusive, que justificam a tentativa de integrar a APE às teorias de RI a fim de melhor compreender o processo de atuação da USCIRF após a sua criação, como feito nos capítulos 06 e 07.

Nesse sentido, para Jackson e Sorensen (2018, p. 350-351), a APE busca analisar as políticas dos Estados e inseri-las em um contexto acadêmico mais amplo, definido geralmente por abordagens e teorias de RI. Essa relação, contudo, é muito complexa, pois nenhum referencial teórico leva necessariamente a escolhas políticas claras. Além disso, a própria escolha da teoria afeta os resultados políticos desejados, uma vez que cada uma delas enfatiza valores sociais distintos. Aqueles que se preocupam mais, por exemplo, com questões de defesa e segurança tendem a adotar a tradição realista. Ao mesmo tempo, os que priorizam questões multilaterais geralmente vão pela via do liberalismo. Isso para não mencionar os modelos específicos de APE que estão melhor explicados mais à frente.

De acordo com Viotti e Kauppi (2019), é por essa razão que as teorias de RI buscam organizar sistematicamente o estudo da política internacional. Para tanto, dispõem de vários níveis de análise, os quais são diferentes das unidades de estudo. Estas últimas podem ser Estados, organizações, indivíduos ou grupos, classes e outras entidades. Assim, é possível tanto olhar para dentro do Estado enquanto principal unidade a ser compreendida, quanto buscar fatores explanatórios em grupos e indivíduos fora dele, no sistema. Dentre os níveis de análise abarcados pelas teorias de RI, estão: (i) o sistema internacional (distribuição de poder

entre os países), o sistema capitalista ou uma sociedade internacional composta de regras, normas e atores não-estatais, como defende a escola inglesa; (ii) o Estado - geralmente concebido como um ator unitário - e a sociedade civil; (iii) grupos burocráticos; e (iv) indivíduos, enxergados a partir da psicologia, percepção e sistema de crenças e valores.

Diante disso, um possível questionamento é: quais desses níveis são os mais importantes? A resposta varia de acordo com o que se busca analisar em cada um deles e como os atores, estruturas e outras variáveis se relacionam entre esses níveis ao longo do tempo. Apesar das diferenças, a maioria dos acadêmicos tende a começar seus estudos a partir dos sistemas. Aqueles que se identificam mais com o liberalismo, porém, focam nas burocracias, grupos de interesse e interesses, a fim de priorizar os níveis sociais e individuais. Há também os liberais e neoliberais que se interessam pelo estudo do desenvolvimento das normas internacionais e a maneira como elas afetam o comportamento dos países em um nível sistêmico global (VIOTTI; KAUPPI 2019, p. 9-11). Para os fins deste trabalho, o interesse maior claramente seria em relação aos níveis sociais e individuais, a fim de compreender como a USCIRF foi criada e como ela atua.

Conforme destaca Jørgensen (2018), contudo, o debate sobre os níveis de análise nas RI é mais amplo. O autor explica que, para Waltz (1959) e Singer (1961)⁴, existem apenas três: o indivíduo, o Estado e o sistema. Jervis (1976), por sua vez, defende quatro: tomada de decisão individual, burocracia governamental, Estado-nação e ambiente internacional. Já Hollis e Smith (1990) vão além e defendem cinco níveis: individual, burocrático, estatal, regional e sistêmico. Nota-se que apesar da diferença no número, essas divisões tendem a abarcar basicamente os mesmos elementos. Logo, não há uma quantidade correta de níveis, porque tal fator depende da questão estudada e do problema de pesquisa para o qual se busca uma resposta. Portanto, a fim de determinar qual tipologia melhor se adequa ao objetivo do trabalho, é preciso pensar acerca de vários níveis analíticos potenciais, antes de focar em apenas um (JØRGENSEN, 2018, p. 17). É isso o que se busca realizar nesta tese, tentando integrar teorias de RI e modelos de APE para a análise das ações da USCIRF, considerando também o processo que levou à sua criação por meio da aprovação do IRFA.

Ferreira (2020, p. 14) ressalta que a APE “foca-se no exame de como as decisões externas são tomadas conforme a estrutura institucional de um Estado e o papel dos indivíduos diretamente envolvidos com a formulação de políticas voltadas ao plano exterior.” Os modelos de APE surgem, nesse aspecto, em resposta aos pressupostos realistas, segundo

⁴ Ambos apud Jørgensen 2018.

os quais as relações entre países são intrinsecamente violentas e marcadas pela busca da maximização de poder, tendo o Estado como o epicentro da análise (FERREIRA, 2020, p. 15).

Segundo Beach e Pedersen (2012), APE é uma importante sub-disciplina de RI, sendo o seu diferencial o escopo daquilo que se propõe a explicar. Embora as teorias de RI também abarquem as ações de política externa de atores individuais, os fenômenos analisados por elas são muito mais abrangentes. A produção acadêmica em RI investiga as interações entre os países, mas também se dedica à compreensão do funcionamento do sistema internacional como um todo. Inclui-se até, como foi demonstrado anteriormente, questões relacionadas à formação de instituições internacionais e seu impacto no comportamento estatal. Ou seja, busca entender praticamente todas as temáticas políticas que escapam da dimensão doméstica de um único país. Por essa razão, por si só, as teorias não seriam capazes de abranger todas as facetas do objeto e do problema de estudo desta tese, sendo necessário algo mais.

A APE, em contraste, possui um foco mais modesto, concentrado na explicação dos determinantes da política externa de um único Estado ou ator coletivo. Para isso, considera tanto tendências gerais, como a atuação dos EUA no Oriente Médio, ou ações específicas, como a decisão de invadir o Iraque, em 2003. Logo, o objetivo é investigar temáticas relacionadas ao impacto do sistema internacional, dos determinantes domésticos e dos diferentes processos de tomada de decisão na formulação das tendências de política externa ou em relação a ações específicas. Assim, APE seria considerada uma sub-área das RI devido ao seu objeto de pesquisa reduzido (BEACH; PEDERSEN, 2012, p. 3-5). Essa é uma característica bastante importante para os objetivos deste trabalho, que é explicar a causa de determinadas medidas terem sido adotadas em detrimento de outras em relação ao acolhimento de refugiados por perseguição religiosa, oriundos de certos países.

Alden e Aran (2016) também salientam outro aspecto diferencial da APE: a normatividade. Além da preocupação em entender o processo de formulação da política externa e não os seus resultados, os acadêmicos de APE entendem que faz parte do seu papel contribuir com melhorias na tomada de decisões, possibilitando aos Estados obter maiores ganhos e, em algumas circunstâncias, aumentar as chances de relações pacíficas entre países. Ademais, a APE privilegia os níveis de análise estatal e individual como essenciais para a compreensão do sistema internacional mais amplo.

Nesse aspecto, assim como em outros campos das ciências sociais, a APE lida com o debate agente-estrutura. Porém, devido ao seu foco no processo de formulação política, no papel dos *policymakers* e na natureza das escolhas, a abordagem tende a priorizar os agentes,

ao contrário do que é comum na maioria das teorias de RI. A APE também tem grande preocupação com o uso de métodos científicos para a compreensão de fenômenos, defendendo vários tipos de metodologias, desde o tradicional método historiográfico comum às RI até modelos psicológicos, de escolha racional e estudos organizacionais (ALDEN; ARAN, p. 3-4). Esse foco nos agentes é bastante importante para a análise das ações da USCIRF, por exemplo.

Ferreira (2020) menciona que as primeiras discussões sobre a relação entre APE e RI tiveram início com os debates na respectiva disciplina entre tradicionalistas e behavioristas. Estes últimos começaram a chamar atenção para a necessidade de estudos acerca do processo de tomada de decisão, uma tendência já vista em outras áreas do saber, como a Economia e a Psicologia. No caso das RI, a ênfase foi nos condicionantes da ação governamental e o comportamento estatal, havendo um avanço nos estudos internacionais, os quais eram, até então, baseados principalmente em pressupostos do realismo clássico, que considerava os Estados como atores monolíticos e pré-dispostos a agir apenas em virtude da maximização dos interesses nacionais, sem demonstrar interesse pelas unidades internas que compõem os países.

Em seguida, surgiram novas perspectivas que visavam a superar a dicotomia Realismo/APE, ressaltando os pontos positivos de ambas. Kenneth Waltz (1996 apud FERREIRA, 2020), um dos principais nomes do neorrealismo, compara a relação APE e RI na Ciência Política com a microeconomia e a macroeconomia nas Ciências Econômicas. Enquanto a primeira se dedica à compreensão do funcionamento do mercado de maneira mais ampla, a segunda busca entender o consumidor, a produção e as firmas. Assim, diante da inexistência de uma teoria unificadora sobre as relações entre os países, é possível que coexistam explicações mais amplas, como as teorias de RI, e outras mais específicas, focadas principalmente nas questões domésticas que condicionam a ação externa dos Estados, ou seja, a APE (FERREIRA, 2020, p. 19-21).

Nesse aspecto, Morin e Paquin (2018) ressaltam que a APE não tem pretensões de desenvolver teorias altamente generalizáveis. Os objetivos são mais modestos: tenta-se criar teorias de médio alcance, capazes de explicar um número limitado de escolhas ou até mesmo um único aspecto do processo de tomada de decisões. Logo, não há disputas entre paradigmas, fazendo com que o pesquisador ao invés de jurar lealdade a uma única tradição, faça várias combinações com teorias diferentes (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 8). Isso é um aspecto importante que ressalta as contribuições que a APE pode fazer para o estudo da religião pela Ciência Política.

Ainda assim, conforme defendem Hudson e Day (2020), a integração da APE às teorias de RI não apenas é algo compatível, mas também de grande relevância, porque torna possível identificar o ponto de interação teórica entre os determinantes mais importantes do comportamento estatal, a saber, os fatores ideacionais e materiais, tendo os tomadores de decisão humanos e não o Estado como ponto de intercessão. Ao ignorar o elemento humano, as teorias de RI apresentam um mundo no qual a mudança é impossível e não há criatividade, persuasão ou prestação de contas, além de não ser capaz de explicar fenômenos com consequências internacionais importantes, como o abordado na presente pesquisa.

Logo, acrescentar os tomadores de decisão humanos traz algumas vantagens adicionais. Primeiro, permite que teorias construtivistas ou com diferentes níveis de análise, a exemplo do proposto por Putnam (1988), sejam integradas de modo mais significativo. Também oferece maneiras melhores de lidar com o conceito de agência nas teorias de RI, especialmente quanto ao dilema agente/estrutura. Ademais, possibilitaria ir além da descrição ou postulado de generalizações sobre a atuação dos Estados, semelhantes a leis-naturais, tornando possível o desenvolvimento de explicações mais satisfatórias, ao considerar as contribuições dos seres humanos. Finalmente, o maior benefício é criar uma ponte entre a disciplina de RI com outros campos da Ciência Política, como a Política Comparada e Políticas Públicas.

A produção acadêmica em APE, portanto, oferece muitas contribuições às RI. A maioria delas estão começando a ser exploradas apenas recentemente (HUDSON; DAY, 2020, p. 7). Esta pesquisa busca ir nessa direção, demonstrando como combinar teorias liberais das RI com modelos burocráticos de APE, a fim de explicar um fenômeno religioso com desdobramentos políticos internacionais. Para tanto, é preciso primeiro explicar melhor cada uma dessas abordagens, a começar pelo tipo de liberalismo a ser estudado.

2.3 O novo liberalismo

Uma das características que marcaram o surgimento da disciplina de RI, após o término da Primeira Guerra Mundial, em 1918, foi a preocupação normativa dos seus primeiros estudiosos em alcançar as condições necessárias para a paz. Esse era um objetivo quase unânime, tanto nos meios acadêmicos quanto políticos, uma vez que ambos

ambicionavam criar um sistema capaz de regular os conflitos internacionais sem ter a guerra como um recurso recorrente (CRAVINHO, 2006, p. 92).

Na política, esse anseio pela paz foi manifesto no famoso discurso dos “Quatorze Pontos”, proferido pelo presidente americano Woodrow Wilson no Congresso dos EUA em 08 de janeiro de 1918. Dentre os pontos por ele defendidos, estavam a promoção da democracia e da autodeterminação dos povos, baseados na convicção de que governos democráticos não fazem guerra uns com os outros. Na academia, por sua vez, esses ideais foram sistematizados por Norman Angell em 1919 com a publicação do livro *The Great Illusion*. Tanto Wilson como Angell sustentavam uma visão liberal do homem e da sociedade, segundo a qual os homens são racionais, e ao aplicarem essa racionalidade às relações internacionais podem alcançar a paz. Ambos, no entanto, estavam apenas reafirmando alguns dos princípios propostos por Immanuel Kant e Jeremy Bentham ainda no século XVIII, dois nomes importantes do liberalismo enquanto teoria de governo (DUNNE, 2013, p. 112).

De acordo com Kant, é possível alcançar a paz perpétua por meio da transformação da consciência individual, de uma constituição republicana e de um contrato federal entre os Estados para abolir as guerras ao invés de regulá-las (KANT, posição 168). Segundo esse raciocínio, a paz estaria condicionada à forma de governo das partes propensas a entrarem em conflito. Portanto, a sua consequência normativa seria a difusão universal do republicanismo liberal até que a paz perpétua fosse estabelecida entre os estados. Contudo, até que isso ocorresse, a guerra seria necessária para prevenir que Estados autocráticos oprimissem os seus próprios cidadãos e, além disso, ameaçassem os cidadãos de Estados republicanos (PUGH, 2005, p. 3).

Após a Segunda Guerra Mundial, no entanto, com o fracasso da Liga das Nações e o surgimento de regimes totalitários, como o Nazismo e o Fascismo, as ideias liberais de Wilson, Angell e Kant passaram a ser fortemente criticadas no âmbito acadêmico das RI. Um dos principais críticos foi E.H. Carr, que em seu livro *Vinte Anos de Crise 1919-1939* (1939/2001) propôs uma nova interpretação dos fenômenos internacionais, baseada em princípios extraídos das obras de Tucídides, Maquiavel e Hobbes. Para ele, o liberalismo era uma visão utópica e idealista das relações internacionais, defendendo uma forma de análise que afirmava ser mais realista, considerando principalmente o egoísmo humano e o poder, ao invés do enfoque liberal na razão.

As críticas realistas de Carr, juntamente com o liberalismo, constituem as duas posições do primeiro grande debate das RI, do qual o realismo saiu como vencedor e se tornou a concepção dominante, tanto entre políticos como acadêmicos. Ainda assim, apesar

do predomínio do realismo nas RI, a afirmativa de Kant de que estados liberais são pacíficos em suas relações com outros estados liberais foi revivida nos anos 1980 por Michael Doyle. Ele se propôs a reexaminar a clássica afirmativa liberal de que Estados fundados no exercício das liberdades civis individuais tendem a ser mais pacíficos em suas relações internacionais (DOYLE, 1986, p. 1151).

Como destaca Dunne (2013), independentemente das pesquisas acadêmicas sobre as razões pelas quais Estados democráticos são mais pacíficos, é importante destacar as consequências políticas dessa hipótese. Isso é importante até mesmo para compreender o contexto em que o IRFA foi aprovado e as ideias que influenciaram a sua criação. Essa ideia foi defendida outra vez, em 1989, por Francis Fukuyama, em um artigo intitulado *The End of History*, que celebrava o predomínio liberal sobre outras ideologias, levando a um período de maior estabilidade na política internacional. Assim, duzentos anos depois de Kant, a ideia da paz democrática voltou a se fazer presente do discurso de vários presidentes americanos, especialmente Bill Clinton e George W. Bush (DUNNE, 2013, p. 112).

Esses ideais foram bastante promovidos no mundo pós-Guerra Fria. Após a derrota soviética, muitos defendiam que a política internacional estava entrando em uma nova era liberal liderada pelos EUA. Nesse contexto, conforme foi melhor analisado no capítulo 05, fazia todo o sentido que os evangélicos americanos buscassem aprovar uma lei para tornar o país o principal promotor da liberdade religiosa no mundo. Esse, inclusive, foi um dos motivos para que o movimento fosse tão criticado pela comunidade de Direitos Humanos e ainda hoje o IRFA e suas instituições sejam vistos com desconfiança por alguns países.

Esse cenário, no entanto, tem começado a mudar nas últimas décadas, devido a acontecimentos como a invasão estadunidense do Iraque em 2003 e a ascensão da China. Outros marcos importantes foram o Brexit, e a eleição de Donald Trump em 2016, esta última marcada pela difusão do pensamento nacionalista pós-liberal em várias democracias ao redor do mundo, inclusive no Brasil. Esses eventos tiveram um impacto importante na temática dos refugiados e da liberdade religiosa, mas vale ressaltar, porém, como se observa na produção acadêmica dos autores neoinstitucionalistas, que as preocupações da abordagem liberal nas RI não se resumem apenas à promoção da democracia e à busca pela paz.

De acordo com Jørgensen (2018), o Liberalismo é uma tradição multidimensional que remonta aos séculos XVII e XVIII. A teoria está tão arraigada no pensamento político do *Enlightenment* europeu a ponto de ser vista como sinônimo de civilização ocidental, e geralmente é associada a um grande comprometimento com as liberdades civis individuais, livre mercado e pouca interferência estatal. Em geral, porém, a maneira como a tradição foi

incorporada às RI pode ser resumida em cinco premissas principais: 1) confiança na razão humana; 2) crença no progresso histórico; 3) foco nas relações Estado-sociedade, estabelecendo clara ligação entre instituições domésticas e a política internacional; 4) a ideia de que grande interdependência econômica entre os países diminui as chances de conflito e guerra; 5) argumentos sobre o efeito positivo do processo de institucionalização nas relações internacionais (JØRGENSEN, 2018, p. 61-67).

Nesse aspecto, Viotti e Kauppi (2019) destacam que os liberais, diferentemente dos realistas, não se preocupam primariamente com a balança de poder enquanto variável explicativa da política internacional. Pelo contrário, estão mais interessados em explicar as condições nas quais a cooperação e a colaboração entre países se tornam possíveis. Do mesmo modo, ao invés de focar no sistema internacional como principal nível de análise, o ponto de partida são os fatores internos, a primeira e a segunda imagem, para usar os termos cunhados por Waltz (2001)⁵. Dessa maneira, o Liberalismo possui uma visão bem mais ampla das relações entre os países, na qual há espaço para vários atores além dos Estados, como ONGs e organizações internacionais. Logo, a agenda de pesquisa varia desde questões como a paz democrática até integração, cooperação, interdependência, regimes e governança global (VIOTTI; KAUPPI, 2019, p. 63). Essa característica possibilita, por exemplo, o estudo da USCIRF enquanto ator internacional, bem como dos lobbys religiosos que foram responsáveis por sua criação ao defenderem a aprovação do IRFA, em 1998.

Isso pode ser observado em Axelrod e Keohane (1985), dois dos expoentes mais relevantes do liberalismo institucionalista. Eles argumentam que a cooperação é algo difícil de ser alcançado na política internacional, uma vez que a inexistência de uma organização supraestatal impossibilita a aplicação das leis, como ocorre na esfera doméstica dos Estados. Soma-se a isso o fato de que as instituições internacionais são fracas e a possibilidade de trapaça é concreta. Todos esses fatores, embora dificultem a cooperação, não a impossibilitam. A razão para isso é que cooperar e manter relações harmoniosas não são sinônimos, pelo contrário. Harmonia significa equivalência de interesses. A primeira, porém, só é possível de ocorrer nos contextos em que há tanto interesses conflitantes como complementares (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 228).

Assim, os autores defendem que a existência da cooperação no âmbito internacional está condicionada a três fatores principais: interesses mútuos; percepções favoráveis quanto

⁵ No livro *Man, the State, and War: a theoretical analysis*, considerado um clássico das Relações Internacionais, o autor neorealista Kenneth Waltz (2001) estabelece três categorias de análise da política internacional. Seriam: a Primeira Imagem (o indivíduo), a Segunda Imagem (o Estado) e a Terceira Imagem (o sistema internacional) (WALTZ, 2001).

ao futuro; e a quantidade de atores, sendo mais provável de ocorrer com um número reduzido. Desse modo, quanto maiores forem os interesses em comum, maiores são as chances de cooperação. Por isso, segundo Axelrod e Keohane, o que determina a ação dos Estados quanto à cooperação são as suas crenças e percepções, não a realidade. Tudo depende da forma como eles compreendem e avaliam a estrutura de recompensas do contexto internacional no qual estão inseridos (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 228).

Nessa perspectiva, Jørgensen (2018) destaca que existem três correntes liberais desenvolvidas ao longo do século XX: o liberalismo da interdependência, o liberalismo republicano e o institucionalismo neoliberal. A partir disso, surgiram quatro abordagens teóricas principais: a paz democrática; a teoria transnacionalista; a teoria da cooperação; e a teoria do intergovernamentalismo (JØRGENSEN, 2018, p. 71-77). Essa última é de maior interesse para este trabalho, mas antes de explorá-la, contudo, é melhor primeiro situá-la dentro do debate liberal mais amplo.

Para este fim, a sistematização do liberalismo realizada por Jackson e Sorensen (2018) mostra-se mais adequada. Segundo os autores, a tradição liberal pode ser dividida em quatro vertentes de pensamento: sociológico, da interdependência, republicano e institucional. A corrente sociológica baseia-se na premissa de que o estudo da política internacional precisa considerar não apenas as relações entre Estados, mas também entre pessoas, grupos e organizações de vários países, considerando uma grande gama de atores. Nesse sentido, relações sobrepostas e interdependentes a nível pessoal tendem a ser mais cooperativas do que as que ocorrem a nível interestatal. Alguns liberais sociológicos citados por Jackson e Sorensen (2018) são Rosenau (1980) e Karl Deutsch (1957).

O liberalismo da interdependência - referido anteriormente nesta tese como neoliberalismo - representado principalmente por Keohane e Nye (1977), parte do pressuposto de que a globalização aumenta a interdependência entre os países. Esse cenário torna cada vez mais relevante a ação de grupos transnacionais, e a força militar se torna um elemento cada vez menos útil, deixando o cenário mais propício para a cooperação. O liberalismo republicano, por outro lado, é aquele que já foi exposto, defendido por Kant, Doyle (1986) e Russett (1993), com a ideia de que democracias não entram em guerras em si, exercendo a chamada paz democrática. Nenhum deles, porém, é útil para a compreensão do problema proposto nesta tese, já que o objetivo é principalmente entender o papel dos atores domésticos no processo de tomada de decisões, não nos constrangimentos externos às ações estatais.

Finalmente, a visão institucional ressalta o papel positivo das instituições internacionais para mitigar alguns efeitos da anarquia, como a falta de confiança mútua entre

os países. Isso contribuiria para que o sistema de Estados se tornasse um ambiente mais cooperativo. Logo, é dada grande importância aos interesses dos países, o chamado intergovernamentalismo liberal ou novo liberalismo, de Andrew Moravcsik (1999) (JACKSON; SORENSEN, 2018, p. 153-172). Esse último sendo bastante relevante para os objetivos da pesquisa.

Como menciona Jørgensen (2018), as teorias sobre cooperação internacional e integração estão entre as contribuições mais importantes do liberalismo para a disciplina de RI. As primeiras foram publicadas nas décadas de 1950 e 1960. Já as últimas, um pouco mais tarde, entre os anos 1980 e 1990. Mais recentemente, porém, ambas têm sido agregadas na teoria do intergovernamentalismo liberal, criada por Moravcsik a fim de melhor compreender o processo de integração europeu. Para isso, ele sintetiza teorias sobre formação de preferências domésticas, barganha estratégica e design institucional. O elemento liberal mais predominante é a ênfase nos processos domésticos e como eles contribuem para o estabelecimento das preferências. Assim como o institucionalismo neoliberal de Keohane, a abordagem está baseada em uma plataforma material e racionalista (JØRGENSEN, 2018, p. 79-80).

A teoria proposta por Moravcsik (1997), também conhecida como novo liberalismo, discorre sobre o impacto das relações sócio-estatais na atuação internacional dos países e a importância de suas preferências. O autor elabora três premissas teóricas advindas de três variantes do liberalismo (idealismo, comercial e republicano), advogando que a tradição liberal é uma alternativa paradigmática empiricamente coerente e analiticamente mais fundamental do que as duas principais teorias dominantes nas RI, a saber, o realismo e o neoinstitucionalismo – ou neoliberalismo. Um dos motivos para isso seria a capacidade do liberalismo de explicar tanto o comportamento de estados individuais (política externa), quanto de um conjunto de Estados (relações internacionais). Antes, porém, seria necessário primeiro romper com os preconceitos dentro das RI sobre a teoria liberal que a mantém longe dos debates de paradigmas. Um exemplo dessas concepções errôneas é o estereótipo de que ela é utópica e normativa (MORAVCSIK, 1997, p. 514-515).

Assim, a premissa central deste novo liberalismo é que a relação entre os Estados e a sociedade civil doméstica e transnacional na qual eles estão inseridos molda criticamente o comportamento estatal, ao influenciar as preferências dos países. Isso pode ser reafirmado por meio de três outras premissas: (i) a primazia dos atores sociais; (ii) representação e preferências estatais; (iii) interdependência e o sistema internacional.

A primeira diz respeito ao fato de que, para os liberais, a política deve ser enxergada de baixo para cima, com as demandas dos indivíduos e grupos sociais tendo prioridade analítica. (MORAVCSIK, 1997, p. 517). Logo, a ação política está inserida na sociedade civil doméstica e transnacional, compreendida pela variedade de atores racionais com interesses diferentes. Esses indivíduos definem seus interesses materiais e ideacionais de maneira independente e, dessa forma, buscam avançá-los por meio da troca política e da ação coletiva, agindo, supostamente, de modo racional.

Nessa perspectiva, a definição dos interesses dos atores sociais é um elemento central. Rejeita-se a noção utópica sobre a existência de uma harmonia automática de interesses entre os grupos e indivíduos, havendo níveis inevitáveis de competição causados pelas diferenças e escassez. Consequentemente, os incentivos para a troca e ação coletiva serão explorados onde quer que eles estejam presentes. Quanto maior a expectativa de benefício, maior o incentivo para ação. Na busca por esses objetivos, os atores são avessos aos riscos, mas há aqueles que estão dispostos a aceitá-los ou agir de maneira irracional. Pretende-se, portanto, elaborar generalizações sobre as condições nas quais o comportamento racional converge para a cooperação ou animosidade. Sociedades conflituosas requerem a disponibilidade do uso da coerção para alcançar esses fins, a qual pode estar associada a uma série de questões, como crenças fundamentalmente divergentes, conflitos por bens materiais escassos e desigualdades de poder político (MORAVCSIK, 1997, p. 517). Essa premissa ajuda a compreender, por exemplo, a ação do lobby que levou à criação do IRFA e da própria USCIRF.

A segunda afirmação, por sua vez, está baseada na noção de que os Estados não são atores autônomos da política internacional. Pelo contrário, são instituições representativas que estão constantemente sujeitas à tomada e retomada, construção e reconstrução por coalizões de atores sociais. Seriam assim, uma espécie de “cinto de transmissão”, por meio do qual as preferências e o poder social de grupos e indivíduos são transformados em política estatal (MORAVCSIK, 1997, p. 518). Ou seja, os atores internos recorrem ao Estado para que este alcance as metas que não podem ser obtidas de modo satisfatório por meio do comportamento privado.

Assim, a ação governamental é limitada pelas identidades, interesses e força dos entes domésticos, tanto os que estão dentro como os que estão fora do aparato estatal, os quais pressionam constantemente as autoridades para que elas tomem decisões que os beneficiem. Isso, no entanto, não significa que todos esses atores têm o mesmo nível de influência na formulação da política governamental, já que todo governo representa certos grupos e

indivíduos em detrimento de outros. Sejam em democracias ou ditaduras, existem muitas instituições e práticas representativas, as quais privilegiam certas demandas. Logo, a natureza de certas organizações, juntamente com os interesses sociais, é um fator determinante para a atuação internacional do país (MORAVCSIK, 1997, p. 518). Um exemplo disso é o fato de a USCIRF nem sempre ter suas recomendações atendidas, tendo um papel limitado na formulação da política externa dos EUA, como argumenta-se mais à frente.

Nesse aspecto, Moravcsik (1997) faz uma distinção importante para esta pesquisa, diferenciando “preferências estatais” de “políticas”, “táticas” e “estratégias nacionais”. O primeiro termo designa uma ordem entre os resultados substantivos que podem resultar da interação política internacional. Os demais dizem respeito a posições de barganha temporárias, demandas de negociações ou objetivos políticos que constituem o dia a dia da política externa. Nesse sentido, as preferências estatais seriam causalmente independentes das estratégias de outros atores e, por isso, anteriores a interações políticas específicas entre Estados. Por outro lado, estratégias e táticas são opções de ação definidas diante de objetivos políticos intermediários (MORAVCSIK, 1997, p. 519). Isso significa, por exemplo, no caso dos EUA, que mesmo que determinados atores consigam influenciar o governo para ele defender e promover a liberdade religiosa internacionalmente, as recomendações da USCIRF não serão necessariamente atendidas. É possível que a adoção das ações propostas pelo grupo contrarie a estratégia nacional adotada no momento.

O autor ainda ressalta que, juntos, esses dois postulados implicam que os países não maximizam automaticamente concepções fixas e homogêneas sobre segurança, soberania ou riqueza, como sustentam os neorrealistas e os institucionalistas (MORAVCSIK, 1997, p. 519). Por fim, a última premissa sustenta que a configuração de preferências estatais interdependentes determina o comportamento estatal. Na perspectiva liberal, os Estados precisam de um “propósito”, a percepção da existência de algum interesse na questão presente, a fim de entrar em conflito, cooperar ou tomar qualquer outra decisão importante em termos de política externa (MORAVCSIK, 1997, p. 520).

É isso o que determina a política internacional, já que cada país busca alcançar suas preferências em meio a várias restrições impostas pelas preferências de outros países, causando o que o autor chama de interdependência. O termo é usado para descrever uma série de custos e benefícios criados por sociedades estrangeiras quando os grupos sociais dominantes em um país tentam realizar seus interesses, ou seja, o padrão de externalidades transacionais resultante de tentativas de se alcançar propósitos nacionais distintos. Quando as preferências são naturalmente compatíveis e harmônicas, há grandes incentivos para a

coexistência com poucos conflitos. Por outro lado, na ocasião de um jogo de soma zero, os governos lidam com uma barganha com poucos ganhos mútuos e alto potencial para tensão interestatal e conflito (MORAVCSIK, 1997, p. 521). Partindo dessa terceira premissa, pode-se argumentar que a USCIRF nem sempre tem um papel relevante na política externa dos EUA devido também às restrições ao comportamento internacional do país advindas da interdependência.

Moravcsik (1997) deixa claro ainda que esses três pressupostos, por si mesmos, não definem um único modelo ou conjunto de hipóteses, mas sim três variantes distintas do liberalismo: o ideacional, o comercial e o republicano. Cada um deles sustentando elementos diferentes da teoria liberal: demandas sociais, os mecanismos causais que são transformados em preferências estatais, e o resultado do padrão das preferências nacionais na política internacional.

A primeira vertente remonta a John Stuart Mill e Woodrow Wilson, e considera a configuração das identidades sociais domésticas como o principal determinante dos interesses estatais e, conseqüentemente, da cooperação e conflito internacional. O termo identidade social refere-se ao conjunto de preferências dos indivíduos quanto ao escopo adequado e à natureza da provisão dos bens públicos. Nesse aspecto, os principais elementos da ordem pública doméstica moldados por essa identidade são as fronteiras geográficas, os processos de tomada de decisões e a regulamentação socioeconômica. A política externa, portanto, será parcialmente motivada pela tentativa de lidar com essas questões. As conseqüências nas RI, porém, dependerão da natureza das externalidades transnacionais (MORAVCSIK, 1997, p. 525).

A segunda variante baseia-se nos padrões de incentivo dos mercados dados aos atores econômicos domésticos e transnacionais para explicar o comportamento individual e coletivo dos Estados. Assim, transformações econômicas estruturais ocorridas a nível interno e externo aumentam os custos e benefícios das transações internacionais. Isso gera pressões para que os governos domésticos facilitem ou impeçam a realização dessas trocas comerciais por meio das políticas econômicas e securitárias apropriadas (MORAVCSIK, 1997, p. 528).

A terceira corrente, por sua vez, enfatiza as maneiras como as instituições e práticas domésticas agregam as demandas das identidades sociais e dos interesses econômicos, transformando-as em política de Estado. Portanto, a variável mais importante para o liberalismo republicano é a representação política doméstica, a qual determina quais preferências sociais são institucionalmente privilegiadas. Nesse aspecto, quando a representação política é enviesada em favor de certos grupos, ela tende a aparelhar as

instituições governamentais e usá-las apenas para seus fins, transferindo sistematicamente os custos para outros. Assim, a política governamental é resultado direto dos grupos domésticos que são representados (MORAVCSIK, 1997, p. 528). É principalmente essa variação do novo liberalismo que será utilizada para explicar o mecanismo de atuação da USCIRF porque a ênfase nas instituições domésticas possibilita uma maior integração aos modelos de APE.

Como destaca Moravcsik (1997), uma das vantagens dos elementos sistêmicos e estruturais dessa teoria liberal é que, ao contrário do Neorrealismo de Waltz, é capaz de explicar não apenas os objetivos de política externa de países individuais, mas também os resultados “sistêmicos” das interações interestatais. Um exemplo é a teoria da paz democrática (MORAVCSIK, 1997, p. 523). Quanto à APE, uma de suas características importantes é o horizonte explicativo mediano, cobrindo, geralmente, padrões referentes a Estados específicos ou determinados espaços temporais. Logo, existem vários modelos que correspondem a diferentes níveis de análise, como será exposto a seguir.

2.4 A abordagem ideal modificada da análise de política externa

Segundo Hudson e Day (2020), as análises de política externa existem na academia desde quando os historiadores e outros pesquisadores buscaram entender por que os líderes nacionais tomaram certas decisões sobre as relações entre os países. No entanto, trabalhos no estilo da APE dentro do campo das RI remontam ao fim da década de 1950 e início dos anos 1960. Nesse aspecto, três artigos paradigmáticos lançaram as bases da sub-disciplina: *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, de Richard C. Snyder, H. W. Bruck e Burton Sapin (1954); *Pre-Theories of Foreign Policy*, de James N. Rosenau (1964); e *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, de Harold e Margaret Sprout (1956). Essas pesquisas inspiraram os internacionalistas a olhar para baixo do nível de análise do Estado-nação, prestando atenção também na atuação dos atores internos.

Essa primeira geração de trabalhos em APE (1954-1973) trouxe grandes contribuições quanto à formulação de conceitos, coleta de dados e experimentos metodológicos, estabelecendo os fundamentos para a geração seguinte (1974-1993). A partir daí, a área passou a ter três ênfases principais: tomada de decisão em grupo, política externa comparada e o contexto societal e psicológico nas ações internacionais. Nesta tese, o foco é na primeira,

que teve como seus expoentes iniciais Snyder, Bruck e Sapin, os quais destacavam o processo e a estrutura dos grupos na formulação da política externa. Isso se tornou um tema presente nos trabalhos de vários pesquisadores que passaram a se dedicar a estudar desde grupos muito pequenos até grandes organizações e burocracias.

As pesquisas mais relevantes nesse período são focadas nas consequências do processo de tomada de decisões entre conjuntos menores de atores, com destaque para questões psicológicas, a exemplo da noção de *groupthink*, presente na obra de Charles F. Hermann (1978). Outros autores decidiram ir além, questionando como um determinado grupo consegue chegar a um entendimento, representar e enquadrar certas situações de política externa. Na mesma época, surgiu também uma agenda que visava analisar a influência do processo organização e da burocracia na política externa (HUDSON; DAY, 2020, p. 14, 16-18).

Como destaca Breuning (2007), ambos os modelos partem da premissa de que certos problemas políticos geralmente possuem várias perspectivas, ainda que as causas para isso sejam diferentes. O modelo do processo organizacional entende o governo como uma coleção de instituições com especialidades e expertises próprias - bem como suas prioridades e interesses individuais -, coordenadas a partir de cima. Cada entidade, porém, tem suas formas costumeiras de ação ou procedimentos de operação padrão. Apesar de ser mais eficiente para as organizações se portarem conforme esses padrões na maior parte do tempo, eles também diminuem a flexibilidade delas diante de situações inesperadas. Portanto, de acordo com essa perspectiva, em contextos assim, esses atores adaptam seus procedimentos. Essas mudanças são mais fáceis de serem implementadas, mesmo que não sejam a opção mais adequada para lidar com o problema em questão.

Esse é o elemento distintivo do modelo organizacional: ele concebe os governos como conglomerados de organizações que, de modo individual e coletivo, tentam obter respostas políticas, as quais lhes permitirão se manterem próximas das antigas rotinas já conhecidas em detrimento de novas políticas com maior capacidade de resposta ao problema. Assim, respostas inadequadas não são um resultado da avaliação falha dos riscos e benefícios atrelados a várias opções, mas da inércia das organizações existentes.

O modelo burocrático, por outro lado, preocupa-se principalmente com o papel dos indivíduos dentro das organizações governamentais. Cada agência ou departamento possui suas próprias atribuições, fazendo com que a expertise e os interesses políticos próprios acabem influenciando as percepções e opiniões dos indivíduos que atuam nelas. Dessa maneira, as escolhas políticas se tornam o resultado de um processo de barganha bastante

complexo, o qual ocorre em vários níveis: hierarquicamente dentro de cada agência individual e horizontalmente entre os chefes das mesmas, que, por sua vez, representam interesses distintos dentro do governo (BREUNING, 2007, p. 96-98).

Ambos os arcabouços teóricos foram formulados por Graham Allison a fim de explicar a Crise dos Mísseis Cubanos em 1962. O primeiro foi divulgado inicialmente em um artigo publicado, em 1969, na *American Political Science Review*. Em seguida, o estudo foi ampliado, em 1971, com a publicação de sua tese, intitulada *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. O livro, considerado hoje um clássico da Ciência Política, teve uma nova edição em 1999, com co-autoria de Philip Zelikow. O segundo foi apresentado em um artigo, escrito junto com Morton H. Halperin, em 1972, na *World Politics*.

Em relação à abordagem organizacional, Allison e Zelikow (1971, p. 67) afirmam que os “*governments perceive problems through organizational sensors*”⁶. Ou seja, o comportamento governamental pode ser compreendido menos em termos de escolhas deliberadas e mais como resultados de organizações maiores agindo de acordo com padrões de comportamento previamente estabelecidos. Nesse sentido, os líderes podem até influenciar de modo significativo, mas não controlar totalmente o comportamento dessas organizações. Em todo tempo, um governo sempre é composto por instituições, cada qual com seus procedimentos e programas fixos. É a partir disso que devem ser feitas análises sobre a ação dos Estados (ALLISON; ZELIKOW, 1971, p. 68).

Um ponto importante a ser destacado são os chamados procedimentos padrões de operação., que, coonforme ressaltam Morin e Paquin (2018), podem ter consequências indesejadas na política internacional, como a deflagração de novos conflitos e dificuldades para lidar com situações excepcionais, como atentados terroristas. Ademais, há também os riscos advindos de líderes políticos que desconhecem os mecanismos que regem a burocracia. Isso enfraquece o escopo do modelo, que deve ser utilizado principalmente para a análise do processo de implementação de decisões técnicas, não sendo tão útil para o estudo de questões cruciais de política externa. Essa, inclusive, é uma das razões da sua aplicação reduzida, apesar das constantes menções na literatura (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 114).

O modelo burocrático, portanto, foi formulado, em parte, para lidar com essas lacunas. Segundo Allison e Halperin (1972), a teoria em questão não considera a existência de um ator unitário, mas de vários que atuam como agentes. Também focam não apenas em uma questão estratégica, e sim em vários problemas intranacionais. Esses atores agem baseados em várias

⁶ “Os governos percebem os problemas por meio dos sensores organizacionais” - Tradução nossa.

concepções diferentes de segurança nacional, interesses organizacionais, domésticos e pessoais; ao invés de seguir um conjunto de estratégias consistentes. As decisões governamentais, portanto, são tomadas não por meio de uma escolha racional unitária, uma vez que cada ator individual está agindo conforme os seus próprios objetivos (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 43).

Conforme destacam Alden e Aran (2016), nessa ótica, uma vez que a burocracia manipula a política externa conforme lhe apraz, as considerações burocráticas podem se sobrepor ao interesse nacional. Isso rendeu a Allison várias críticas, principalmente por exagerar o impacto da burocracia sobre a agência humana e por não ser suficientemente claro em termos analíticos acerca de quais as circunstâncias em que isso prevalece em relação a outros elementos do governo. Na lógica do modelo, os indivíduos parecem marionetes, cujas ações são determinadas pelos interesses das burocracias e seus padrões de operação, tendo um papel inconsistente. Isso ocorre uma vez que burocratas e políticos precisam exercer funções distintas, relacionadas ao cargo que eles ocupam e quem eles de fato são enquanto pessoa física.

Ademais, o modelo implica que o chefe do Executivo precisa barganhar com membros do seu próprio governo, algo que não faz muito sentido, tendo em vista que ele dispõe de poder suficiente para demiti-los, ou simplesmente ignorá-los, sobretudo em questões de política externa. Nesse sentido, ressalta-se que os subordinados podem obter apoio fora do Executivo para defender visões que sejam contrárias às de seu chefe, surgindo assim a necessidade de barganha, principalmente se os atores com opiniões divergentes ocupam posições importantes. Além disso, houve críticas quanto à metodologia, em especial no que diz respeito à dicotomia política/lógica, o uso de metáforas dos jogos e omissão de determinantes não burocráticos da política externa (ALDEN; ARAN, 2016, p. 50-51, 59).

Krasner (1972) tem também uma preocupação normativa, ressaltando que o modelo burocrático pode isentar as autoridades, principalmente os presidentes estadunidenses, de suas responsabilidades. Com base nisso, governantes poderiam, por exemplo, culpar a burocracia pelos erros deles, tornando inútil alguns mecanismos do jogo democrático, como o uso das eleições para fazer com que os líderes prestem contas de suas ações. Desse modo, a abordagem seria uma ameaça à própria democracia (KRASNER, 1972, p. 160). Apesar desses problemas, a abordagem possui elementos que ajudam a compreender a atuação da USCIRF.

Como salientam Morim e Paquin (2018), a teoria concebe o aparato governamental de uma maneira descentralizada e pluralista, dentro da qual diversos jogadores interagem, embora não estejam organizados de acordo com uma divisão funcional do trabalho. Por essa

razão, é preciso que eles defendam seus pontos de vista e seus próprios interesses contra os de outros jogadores, a fim de que as ações governamentais reflitam suas visões e interesses. O resultado do jogo é determinado por vários fatores, sendo um deles os canais de ação, como denomina Allison. No caso, as regras oficiais, ou não, que determinam quais jogadores participam em quais decisões, como e quando, trazendo vantagens para alguns e desvantagens para outros.

Além disso, o resultado do jogo burocrático também está subordinado à distribuição de recursos entre os atores. Questões como o orçamento das organizações, sua expertise, apoio social e alianças transgovernamentais são elementos bastante importantes nesse cálculo. Eles possibilitam que agentes com desvantagens estruturais aumentem sua influência no processo decisório ao adotar abordagens distintas. É preciso ressaltar, contudo, que as decisões de política externa advindas desse modelo não necessariamente são apoiadas pelo ator que controla os canais de ação, que tem mais recursos ou estratégias especiais. É possível que os interesses de nenhum dos jogadores prevaleçam, sendo adotada a posição média, o denominador comum. Um exemplo disso foi a decisão da Administração Obama de aumentar, em 2009, as tropas no Afeganistão (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 114-115). Decisão essa que é importantíssima para a compreensão do papel da USCIRF na formulação da política democrata de refúgio em relação aos iraquianos, como demonstrado no capítulo 07.

Nesse sentido, Drezner (2000) argumenta que o posicionamento das instituições na estrutura de política externa ajuda a determinar a habilidade delas de sobreviver e prosperar, mesmo que de formas contraditórias. Para o autor, instituições “missionárias” ou baseadas em ideias que estão estruturalmente imunes à influência de outras instituições tendem a sobreviver de maneira consistente com os seus objetivos de fundação. Por outro lado, porém, costumam exercer menor impacto na formulação da política externa, já que as burocracias pré-existentes tendem a resistir à introdução de novos atores.

Em contraste, instituições com ideias infundidas, que estão situadas dentro de uma burocracia maior, têm menos chances de sobreviver em seu formato inicial. Elas precisam lidar com muitas pressões, sendo impedidas de desenvolver uma forte cultura organizacional. No entanto, caso sobrevivam, terão mais possibilidades de prosperar, uma vez que, ao interagirem com outras organizações, passam a compartilhar de novas ideias, ainda que isso transforme seus princípios fundadores (DREZNER, 2000, p. 734).

Com base nisso, argumenta-se que a USCIRF se enquadra na primeira classificação, sendo uma instituição missionária, já que ao longo de mais de vinte anos tem se mantido firme em seu propósito inicial de promoção à liberdade religiosa. Porém, pelo fato de não ser

influenciada por outras organizações a que deseja influenciar, como o Departamento de Estado, nem sempre tem suas sugestões de política externa atendidas.

Para testar essas afirmações, Drezner (2000) realiza dois estudos de caso de instituições missionárias em posições diferentes no governo federal, com um conjunto de ideias distintas do resto da burocracia de política externa: o *United States Peace Corps* e o *Department's Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs*. Um dos seus objetivos é explicar como organizações desse tipo conseguem sobreviver na “*bureaucratic jungle*”, na qual os atores são relutantes à aceitação de novas ideias (DREZNER, 2000, p. 734). A escolha desses casos foi proposital para corrigir algumas fraquezas da abordagem empírica dos modelos de APE dedicados ao estudo das burocracias, os quais se focam apenas nas decisões de crise tomadas pelo aparato governamental de segurança. Isso negligencia as análises rotineiras a longo prazo de outras instituições de política externa, contrariando os próprios objetivos desse tipo de teoria.

Essa chamada abordagem ideacional modificada também visa a preencher algumas lacunas no modelo organizacional de Allison e Zelikow (1971), embora não pretenda ser uma teoria geral sobre política burocrática. Contudo, aponta onde se originam as preferências, estratégias para maximização da eficácia, e os desdobramentos das burocracias. Nesse aspecto, um elemento central é a utilização da cultura organizacional. Isso posto, é necessário entender como as instituições missionárias sobrevivem e são bem-sucedidas. Ou seja, como elas conseguem manter sua integridade organizacional e ainda avançar o seu conjunto inicial de ideias, mesmo após o seu apoiador político perder o poder (DREZNER, 2000, p. 735-736). Toda organização tem alguma ideia fundadora, mas essas possuem duas características específicas: 1) possuem um conjunto coerente de preferências quanto aos meios e fins; 2) tentam prevenir a inserção de novos objetivos materiais ou normativos para evitar conflitos de valores ou de resultados (BENDOR; TAYLOR; VAN GAALEN, 1987).

Segundo Drezner (2000), instituições missionárias recém-estabelecidas possuem um forte senso de missão organizacional. Porém, não dispõem de outros recursos necessários para alcançar seus objetivos políticos. Ao serem criadas, elas podem até ter o apoio de atores mais poderosos que a ajudarão em seus anos iniciais, mas isso pode mudar rapidamente. Ademais, a existência de culturas organizacionais fortes dificulta a implementação de ideias na política externa e isso pode impedir que uma instituição propague a sua ideia fundadora. Ainda assim, há algumas estratégias que podem ser seguidas para evitar que tal fato ocorra.

Uma vez que a instituição missionária defenda normas e princípios proximalmente correlatos com os resultados políticos observados pelo Estado, ela terá sucesso. Nesse sentido,

há múltiplas causas que possibilitam o sucesso, incluindo questões materiais, interesses de líderes políticos e apoio de atores externos. No entanto, a localização da instituição também é bastante importante, pois limita as possibilidades de ação das agências recém-criadas. Elas geralmente têm acesso a recursos próprios, em termos de pessoas e de formar suas hierarquias, ou estão submetidas a uma organização maior. As primeiras seriam as agências insuladas, como é o caso da USCIRF, já as últimas, agências embutidas - ver Tabela 01.

Tabela 01 – Comparação entre as agências insuladas e as agências embutidas

Tipo de Agência	Recursos à disposição	Estratégia Organizacional Prevista	Resultado Previsto
Agência Insulada	Controle sob os funcionários, orçamento e critérios de promoção.	Formação de uma cultura organizacional forte para garantir a sobrevivência.	Possível sobrevivência; improvável de prosperar.
Agência Embutidas	Maior acesso a outras burocracias	Tentativa de mudar práticas e procedimentos para convencer outras burocracias.	Sobrevivência menos previsível; caso sobreviva, então possível prosperar.

Fonte: Tradução de DREZNER, 2000.

Embora as agências insuladas, aparentemente, tenham mais vantagens e independência, elas possuem mais dificuldades para ter sucesso, porque devido à existência de uma cultura organizacional forte, a influência de novas entidades desse tipo sobre outros atores burocráticos de política externa se torna reduzida, apesar de suas ideias iniciais permanecerem firmes. As agências embutidas, por outro lado, estão mais em contato com outros atores, podendo fazer certo "proselitismo", mas ter um caráter tão distintivo, renunciando a certas características definidoras importantes.

Cria-se, portanto, um dilema. As primeiras têm mais chances de implementar as políticas desejadas, mas, com o passar do tempo, devem lidar com políticas contrárias advindas de outras agências e executivos hostis. As últimas, por outro lado, são mais propensas a espalhar suas ideias a longo prazo em grandes partes da burocracia de política externa. Porém, têm mais chances de ser ideologicamente absorvidas por ela. Logo, as agências insuladas que fazem bom uso das vantagens advindas da autonomia, maximizando-as, garantem a sobrevivência. Contudo, terão pouca influência nas grandes decisões tomadas no âmbito da política externa, tendo os seus resultados diluídos pela ação de outras agências. As agências embutidas não serão capazes de manter sua identidade original e só terão influência significativa quando conseguirem difundir suas ideias e normas para a burocracia mais ampla. Isso, porém, leva tempo, podendo ocasionar a extinção da agência no meio termo (DREZNER, 2000, p. 736).

Essa questão das instituições missionárias pode ser integrada aos três pressupostos do novo liberalismo, sobre o processo de formação dos interesses estatais. É isso o que esta pesquisa visa fazer ao analisar tanto os fatores que levaram à criação da USCIRF quanto a sua influência no governo Obama. Nesse sentido, instituições marginalizadas dentro da burocracia de tomada de decisões podem ser entendidas como grupos domésticos com pouco poder de barganha e, conseqüentemente, incapazes de exercer influência na definição daquilo que deve ser priorizado ou não nas relações internacionais dos EUA.

Este capítulo deixa claro, portanto, a possibilidade da utilização de abordagens tradicionais da RI para o estudo de questões religiosas, bem como a integração dessas teorias aos modelos de APE. Partindo disso, argumenta-se que o novo liberalismo e a abordagem ideacional modificada têm grande potencial explicativo para ajudar na compreensão do mecanismo de atuação da USCIRF na política externa de refúgio dos EUA. Isso pode ser verificado por meio da realização de estudos de caso a partir de uma técnica de *process tracing*, objetivando testar premissas defendidas por ambas as teorias. Antes, porém, é necessário explicar melhor como funciona o programa de refúgio nos EUA e a sua relação com a questão da liberdade religiosa.

3 A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA E OS DIREITOS HUMANOS

Este capítulo contextual tem como objetivo mostrar a maneira como as temáticas do refúgio e da liberdade religiosa são incorporadas aos debates sobre política externa dos EUA, ressaltando a relação entre as duas questões, introduzindo e justificando o assunto desta tese. Desse modo, o texto está dividido em duas partes: na primeira, discute-se desde o que levou à aprovação do *Refugee Act of 1980* até à criação do programa estadunidense de reassentamento de refugiados; na segunda parte, expõe-se como a temática está presente no *International Religious Freedom Act of 1998*, cuja criação será analisada no capítulo 5.

3.1 A atuação dos EUA no regime internacional de proteção aos refugiados

Questões de direitos humanos são elementos importantes para a formação da identidade nacional dos EUA e a formulação de suas estratégias de atuação externa. Como destaca Syner (2016, p. 1), desde 1776, com a Declaração de Independência de Thomas Jefferson, os estadunidenses têm discutido sobre os seus direitos e os dos outros, ainda que isso não tenha beneficiado todas as pessoas que viviam no país durante esse período, como os negros escravizados. A visão dominante na política norte-americana é intrinsecamente relacionada à noção de direitos civis e políticos.

Um desses direitos, considerados até hoje por muitos americanos como um dos basilares, é a liberdade religiosa, institucionalizada em 1971 por meio da Primeira Emenda à Constituição. Isso está relacionado aos chamados mitos fundadores dos EUA, uma vez que as Treze Colônias da então Nova Inglaterra foram estabelecidas nos séculos XVII e XVIII principalmente por protestantes, vítimas de perseguição na Grã-Bretanha. Apenas em 1630, por exemplo, quase 20 mil deles se estabeleceram no que mais tarde viria a se tornar os EUA. Assim, em nove delas, foram estabelecidas confissões cristãs oficiais (MATEO, 2011, p. 52-53).

Ao longo da história, a preocupação norte-americana com os direitos humanos também assumiu um caráter internacional diante de eventos como o genocídio armênio, em

1915, e a perseguição aos judeus na Rússia e na Romênia no final do século XIX. Porém, segundo Syner (2016), isso passou a ser uma questão na política externa do país somente após a Segunda Guerra Mundial. Os EUA tiveram um papel essencial, por meio da Secretária de Estado Eleanor Roosevelt, na elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948, lançando as bases para as discussões sobre a temática na política internacional (SYNER, 2016, p. 1-2).

O interesse por essa questão, porém, não é livre de controvérsias. Pelo contrário. Embora o país tenha sido um dos principais articuladores da ONU, nem sempre aderiu totalmente às regras e normas da organização quanto aos direitos humanos, ignorando a pauta em vários momentos da Guerra Fria. De acordo com Forsythe (2002), isso pode ser compreendido à luz do excepcionalismo americano, uma característica importante da autoimagem dos EUA, segundo a qual os seus habitantes constituem um povo extraordinariamente bom e comprometido com as liberdades civis e individuais, sendo, portanto, um exemplo para o mundo.

Na política externa, isso se manifesta na compreensão de que os verdadeiros direitos humanos são os direitos civis e políticos assegurados na Constituição, formados a partir da experiência doméstica do país. Logo, caberia aos EUA promovê-los internacionalmente, seja por meio do exemplo ou do ativismo. Nesse sentido, rejeita-se a noção de direitos humanos enquanto direitos internacionais, negociados por meio de tratados entre países com culturas distintas. Assim, tais direitos não poderiam ser importados pelos EUA, uma vez que os direitos humanos legítimos são essencialmente americanos. Na realidade, os Estados Unidos defendem direitos universais, porém, praticam relativismo contextual e particularismo nacional (FORSYTHE, 2002, p. 502).

Isso pode ser observado na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, formulada, em parte, pelos EUA. O documento, apesar de sua importância histórica e conceitual, não possui caráter legalmente vinculante. A fim de torná-lo mais eficaz, foram estabelecidos outros tratados nele baseados. Dentre eles, destaca-se o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1976), o qual só foi ratificado em 1992, com ressalvas. Nota-se, portanto, que a ambivalência é uma característica importante da política externa estadunidense quanto à temática.

Verifica-se esse padrão em vários momentos importantes da história contemporânea, seja durante a Guerra Fria ou, mais recentemente, durante a chamada Guerra ao Terror, após os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001. Um exemplo disso foi a administração Eisenhower, que concebia os direitos humanos como um projeto das Nações Unidas que

ameaçava a soberania e os interesses nacionais dos EUA (SNYDER, 2016, p. 2). A questão só voltaria a receber destaque na política externa do país na década de 1970, durante o governo de Jimmy Carter, com o apoio do Congresso. Tal fato levou à criação de um aparato legislativo e institucional que guia a política de direitos humanos dos EUA até hoje, como o Escritório de Direitos Humanos e Relações Humanitárias do Departamento de Estado, estabelecido em 1977 (DIETRICH, 2006, p. 2-3). Mudanças importantes também ocorreram nos anos 1980, com o presidente Ronald Reagan, em cujo mandato ganharam destaque na política externa as duas questões que interessam a esta pesquisa: proteção aos refugiados e promoção da liberdade religiosa.

Historicamente, segundo Perez (2019), os esforços estadunidenses para a defesa dos direitos de minorias religiosas vêm desde o século XIX, a fim de proteger os missionários cristãos que começaram a se espalhar ao redor do mundo em atos de proselitismo. Essa tendência permaneceu ao longo da década de 1940, tornando-se, no fim da Guerra da Fria, um dos objetivos centrais da política externa dos EUA. Durante as administrações Kennedy, Johnson e Nixon, a pauta perdeu um pouco a prioridade, voltando a ter preeminência nas grandes estratégias de Carter e Reagan, após a aprovação da Emenda Jackson-Vanick ao *Trade Act* de 1974. O objetivo do Ato era explicitamente proteger minorias religiosas fora dos EUA, e esse dispositivo esteve em vigor até 2012, quando foi substituído por outra legislação de direitos humanos, o *Russia and Moldova Jackson–Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012*. A partir disso, deu-se início a uma fase de incorporação da liberdade religiosa à grande estratégia de atuação internacional do país, o que culminou na adoção do *International Religious Freedom Act of 1998*, que postula a criação da USCIRF (PEREZ, 2019, p. 1 e 9).

No que diz respeito à proteção aos refugiados, também foi durante o governo Carter que o Congresso americano adotou o *Refugee Act of 1980*, a principal reforma na legislação migratória quanto à temática em quase três décadas. Os primeiros a serem beneficiados pela lei foram os cubanos que buscaram refúgio em massa nos EUA no começo de abril, menos de um mês após a sua aprovação. Como explica Kennedy (1981), desde 1952 não se faziam revisões nas leis de admissão e reassentamento de refugiados.

Dessa maneira, o principal objetivo do Ato de 1980 foi dar mais autonomia para que o país permanecesse em seu compromisso com os direitos humanos e mantivesse a preocupação tradicional com questões humanitárias e com a situação dos refugiados ao redor do mundo. Além disso, objetivava também estabelecer maior equidade no tratamento dos deslocados forçados e procedimentos mais efetivos para protegê-los. Por fim, tentava assegurar o apoio

federal integral para programas de reassentamento de refugiados (KENNEDY, 1981, p. 141). Esse último alvo foi uma grande conquista, uma vez que, até aquele momento, a principal maneira de reassentar refugiados nos EUA era por meio do financiamento privado, já que os fundos liberados pelo Congresso para essa finalidade eram bastante escassos e destinados para grupos específicos (SANDOVAL, 2019, p. 5).

Uma característica interessante, comum tanto ao *Refugee Act of 1980* quanto ao *International Religious Freedom Act of 1998*, é que ambos têm como base normas e leis de regimes internacionais ancorados no sistema ONU. Dentre eles, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1976); os Acordos de Helsinque (1975); e a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas na Religião ou nas Convicções (1981). Isso ressalta a importância das duas temáticas em foco no presente trabalho para a noção estadunidense de direitos humanos, a ponto de todos esses tratados internacionais serem percebidos não como uma ameaça à soberania, mas como convergentes com a promoção externa de valores domésticos dos EUA, tido por eles como universais e dignos de serem exportados para outros países. Isso aconteceria por meio do exemplo, ao acolher refugiados; ou da ação direta, ao pressionar aliados em relação a violações à liberdade religiosa.

Nesse aspecto, é importante mencionar que embora o fluxo transfronteiriço de pessoas seja uma característica do sistema internacional desde o seu surgimento, a proteção aos refugiados se tornou uma preocupação dos Estados, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Nas décadas seguintes, juntar-se-iam aos milhares de deslocados europeus também aqueles advindos dos conflitos surgidos na África e na Ásia, na esteira dos movimentos de independência e descolonização. Nesse sentido, a fim de restabelecer a ordem e resolver a situação desses indivíduos, foi criado na ONU o regime de proteção aos refugiados.

De acordo com Krasner (2012, p. 94), um regime internacional é um conjunto de “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”. No caso do atual regime de proteção aos refugiados, os princípios, normas e regras estão dispostos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. Os procedimentos de tomada de decisão, por sua vez, estão presentes no ACNUR, que é responsável por monitorar e auxiliar os Estados na aplicação das normas e regras do regime e proteger os refugiados nos países que ainda não os integram (LOESCHER, 2014).

A Convenção, no entanto, como ressaltam Betts e Collier (2017), foi um reflexo da política da época. Embora o regime de proteção dela tenha sido elaborado a partir da traumática experiência judaica e da incapacidade internacional de oferecer refúgio aos judeus que fugiam durante a década de 1930, sua arquitetura foi marcada, essencialmente, pelo contexto do início da Guerra Fria. Ele só foi possível pelo fato de que as normas de repulsa ao Holocausto estavam de acordo com os interesses estratégicos dos EUA de combate ao Comunismo. Isso pode ser observado, por exemplo, na própria definição de refugiado, que atendia às preocupações americanas e de seus aliados ocidentais que tentavam evitar o retorno dos deslocados na guerra para seus países de origem no bloco soviético comunista. Logo, o resultado foi um compromisso pragmático que visava ser uma solução temporária para um determinado contexto histórico (BETTS; COLLIER, 2017, p. 42).

Em seguida, esse regime ocidental, assim como muitas outras instituições da sociedade internacional, seria exportado para o resto do mundo, com poucas modificações em suas normas e regras, inclusive na delimitação de quais indivíduos poderiam ser considerados refugiados. De acordo com a Convenção de Genebra de 1951, no Art. 1º, § 2, o termo descreve pessoas que:

[...] em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951).

Assim, no texto, fica clara a sua limitação geográfica e temporal, remetendo, diretamente, aos eventos da Segunda Guerra Mundial. Tal especificidade seria modificada apenas em 1967, por meio do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados.

Embora essa definição, aparentemente, atendesse aos interesses dos EUA, ela só foi adotada na legislação interna do país em 1980, no *Refugee Act*, e o país veio a integrar formalmente o regime apenas em 1968, por meio da assinatura do Protocolo de 1967. A lei foi uma demonstração das intenções americanas de adequar seu ordenamento jurídico às obrigações legais internacionais (FITZPATRICK, 1997, p. 1). Isso reforça o argumento de Forsythe (2002) sobre a visão dos EUA em relação aos direitos humanos. Para o país, o tema é concebido principalmente como algo inato à sociedade estadunidense e que não deve ser

imposto verticalmente por meio do Direito Internacional, ao mesmo tempo em que deve ser promovido internacionalmente. Contudo, não significa que os EUA não tenham se envolvido na proteção aos refugiados antes de 1980, pelo contrário.

Segundo Brown e Scribner (2014), o país tem se envolvido de maneira ativa com o reassentamento de deslocados forçados desde o término da Segunda Guerra Mundial e em resposta a crises humanitárias que surgiram décadas depois, em Cuba, no sudeste asiático e no leste europeu. Antes da aprovação do *Refugee Act*, no entanto, isso ocorria por meio de acordos *ad doc* entre o Poder Executivo e o Congresso. A legislação de 1980, porém, estabeleceu a definição de refugiado, bem como o direito ao requerimento de refúgio, de acordo com a Convenção da ONU de 1951. Dessa maneira, foi criado um programa padrão de admissão de refugiados, seguindo diretrizes claras (BROWN; SCRIBNER, 2014, p. 102). Desde então, os EUA já reassentaram mais de três milhões de pessoas (US STATE DEPARTMENT, 2021).

Nesse sentido, é importante destacar os antecedentes do *Refugee Act* e como era a política estadunidense para deslocados forçados antes de sua aprovação. Segundo Roberts (1982), os EUA foram o primeiro país no período pós-Segunda Guerra Mundial a adotar o que seria o primeiro de uma série de programas emergenciais de reassentamento de refugiados. O caráter *ad hoc* de tais iniciativas estava baseado na ideia de que essas situações de crise humanitária eram temporárias, justificando assim o fato desses programas serem conduzidos à parte da legislação migratória em geral. Dentre eles, destacam-se o *Displaced Persons Act of 1948*, o *Refugee Relief Act of 1953* e o *Refugee-Escape Act of 1957* (ROBERTS, 1982, p. 1) – ver tabela Tabela 02 abaixo.

Tabela 02 – Evolução da legislação de refúgio nos EUA

Ano	Norma
1948	<i>Displaced Persons Act of 1948</i>
1953	<i>Refugee Relief Act of 1953</i>
1957	<i>Refugee-Escape Act of 1957</i>
1960	<i>Fair Share Law of 1960</i>
1962	<i>Migration and Refugee Assistance Act of 1962</i>
1980	<i>Refugee Act of 1980</i>

Fonte: O autor (2023).

O *Displaced Persons Act of 1948* foi o primeiro programa oficial do governo americano para refugiados. Porém, antes dele, já existia o *American Council of Voluntary Agencies in Foreign Service* (ACVA), fundado por lideranças religiosas a fim de arrecadar fundos governamentais para lidar com o problema dos deslocados europeus na década de 1940. A organização, de acordo com Brown e Scribner (2014), foi estabelecida com base no *War Relief Control Board*, uma iniciativa do presidente Roosevelt para coordenar ações entre o governo federal e agências voluntárias dispostas a oferecer ajuda humanitária internacional para populações deslocadas. O ACVA seria o precursor do *Refugee Council USA* e do *InterAction*, redes de organizações privadas para o reassentamento de refugiados, uma importante característica da atuação dos EUA no regime relacionado à temática.

Ainda assim, esforços significativos para o recebimento de refugiados nos países só viriam ocorrer depois da guerra, com o *Displaced Persons Act of 1948*. Até então, não havia distinções legais no país entre refugiados e imigrantes. Logo, os deslocados forçados que eram aceitos no país o eram com base na política de cotas de imigração para o seu país de origem. A lei de 1948, porém, possibilitou um reassentamento mais robusto, admitindo mais de 200.000 pessoas, durante um período de dois anos (FITZPATRICK, 1997, p. 1). Além disso, aplicava-se principalmente a deslocados que viviam em territórios conquistados pela Alemanha e se enquadravam na definição de refugiados da ONU.

Em seguida, o Congresso aprovou uma emenda ao *Immigration and Nationality Act* (INA) de 1952. O *Refugee Relief Act of 1953*, como ficou conhecido, tornava os interesses de política externa dos EUA a principal variável determinante do programa de refúgio, do qual poderiam participar apenas aqueles que haviam fugido de países comunistas ou geograficamente situados no Oriente Médio. Como resultado, foram admitidos 214.000 refugiados (TYSON, 1990, p. 922). Essa legislação foi expandida em 1957 e passou a permitir a emissão de vistos para os chamados “*refugee escapees*”, vítimas de perseguição racial, religiosa ou política, advindos de países comunistas ou médio-orientais (ANKER; POSNER, 1981, p. 14).

Nessa mesma época, outra crise migratória desafiou a legislação existente nos EUA, expondo os crescentes desentendimentos entre o executivo e o Congresso no que dizia respeito à questão. Em outubro de 1956, a União Soviética invadiu a Hungria, ocasionando o deslocamento forçado de mais de 200 mil pessoas. Na ocasião, o presidente Eisenhower decidiu oferecer refúgio a 21.500 húngaros, porém, a legislação em vigor não lhe permitia esse comando, fazendo-o invocar o poder de palavra do Procurador Geral, concedido pelo INA de 1952, a fim de possibilitar a admissão provisória de estrangeiros, que até então era

impossível (ROBERTS, 1982, p. 4). Essa foi a primeira vez que a aplicação do poder de palavra foi usada para beneficiar grandes grupos de estrangeiros, ao invés de indivíduos, causando a oposição do Congresso, o qual decretou o *Fair Share Law of 1960*. A lei possibilitava ao Procurador Geral admitir, sob o mandato do ACNUR, um número justo de refugiados que viviam nos campos na Europa.

Como afirmam Anker e Posner (1981), em 1961 e 1962, a prática de aceitar um grande número de deslocados forçados com base no precedente de Eisenhower se tornou comum, levando o Congresso a aprovar o *Migration and Refugee Assistance Act of 1962*. O objetivo da lei era atender às necessidades de reassentamento dos cubanos e buscar novos fundos e coordenação para programas internacionais de assistência aos refugiados. Apesar de ter um efeito limitado na política de admissão, o ato foi bastante significativo, pois foi a primeira medida para validar e possibilitar a adoção de uma definição não discriminatória de “refugiado”. A legislação foi seguida por uma nova emenda ao INA, em 1965, que reconhecia a natureza permanente do deslocamento forçado e o papel dos EUA em contribuir para a solução desse problema da política internacional (ANKER; POSNER, 1981, p. 16-17).

No entanto, o agravamento e a prorrogação das crises migratórias ao redor do mundo, sobretudo na década de 1970, tornaria insuficiente a existência desses mecanismos, exigindo leis mais robustas. Segundo Martin (1982), nessa época, os programas de refúgio nos EUA, embora tivessem uma clara preocupação humanitária, não eram coesos. Em 1975, o país reassentou 130.000 indochineses que haviam escapado após a queda de Saigon. Três anos depois, navios comerciais carregando centenas de vietnamitas começaram a aparecer no mar do sul da China, gerando uma comoção internacional e pressões domésticas para que os americanos acolhessem parte deles. Apenas naquele ano, porém, já haviam sido aceitos 25.000 indochineses. Acrescenta-se ainda um grande número de judeus soviéticos que deveriam ter ido para Israel em 1978, mas se refugiaram nos EUA. Essas situações, juntamente com os 270.000 cubanos que chegaram ao país, entre 1965 e 1973, e os indivíduos do Oriente Médio e dos países comunistas, prepararam o caminho para a adoção do *Refugee Act* em 1980 (MARTIN, 1982, p. 92-93).

O projeto de lei do *Refugee Act* foi apresentado ao Senado dos EUA em 13 de março de 1979, pelo senador Ted Kennedy e aprovado por unanimidade, com 80 votos, em 06 de setembro. O Congresso, porém, aprovou uma versão própria da lei, com 328 votos a favor e 47 contra, em 20 de dezembro daquele mesmo ano. Devido às divergências entre os projetos aprovados pelas duas câmaras legislativas, foi realizada uma conferência para conciliar os dois textos. O primeiro relatório produzido pelo comitê da conferência foi apresentado em 22

de fevereiro de 1980 e aprovado pelo Senado, dias depois, em 26 do mesmo mês. O Congresso tomou decisão igual, em 04 de março de 1980, com 211 votos favoráveis ao projeto de lei e 195 contrários (U.S. CONGRESS, 1980). Em seguida, a lei foi sancionada pelo presidente Jimmy Carter em 18 de março de 1980, na esteira de sua política externa de promoção dos direitos humanos.

Conforme mencionado anteriormente, o marco principal do Ato de 1980 foi integrar os EUA ao regime internacional de proteção a esses deslocados forçados, adotando a definição de refugiado da Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967. Ao fazer isso, o país se comprometeu de maneira juridicamente vinculante com importantes normas do regime. Dentre elas o princípio do *non-refoulement*, segundo o qual não se pode devolver requerentes de refúgio para um país onde sua vida ou liberdade podem estar em perigo por causa de questões relacionadas à raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a grupo social.

Nesse sentido, o *Refugee Act of 1980* considera, na seção 101(a)(42)(A), como refugiado:

[...] any person who is outside any country of such person's nationality, is outside any country in which such person last habitually resided, and who is unable or unwilling to return to, and is unable or unwilling to avail himself or herself of the protection of, that country because of persecution or a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion. (U.S. CONGRESS, 1980)⁷.

Como está claro, essa definição é bastante semelhante à utilizada pelo ACNUR.

Além disso, a lei americana também estabeleceu uma distinção entre refugiados e requerentes de asilo, em inglês, *asylees*⁸. Nesse sentido, nos EUA, a determinação do status de refugiados passou a acontecer fora do país, geralmente, por meio do ACNUR. O asilo, por outro lado, seria concedido internamente, a indivíduos que já se encontram em território nacional estadunidense ou em suas fronteiras, desde que “*the Attorney General determines*

⁷ "Qualquer pessoa que esteja fora de qualquer país da nacionalidade de tal pessoa, esteja fora de qualquer país em que essa pessoa tenha residido habitualmente pela última vez, e que seja incapaz ou deseje retornar, e seja incapaz ou não deseje valer-se da proteção daquele país por causa de perseguição ou um temor bem fundado de perseguição por causa de raça, religião, nacionalidade, filiação a um determinado grupo social ou opinião política." (U.S. CONGRESS, 1980, tradução nossa).

⁸ Não confundir *asylee* com *asylum seeker*. Em português, o primeiro corresponde aos asilados ou requerentes de asilo. O último, por sua vez, diz respeito aos requerentes de refúgio, que são as pessoas que fazem o pedido a algum país para serem consideradas como refugiados, porém, ainda não tiveram o seu requerimento aprovado.

that such alien is a refugee within the meaning of section 101(a)(42)(A) (U.S. CONGRESS, 1980)⁹. Ou seja, desde que eles se encontrem em situações semelhantes às dos refugiados, no que diz respeito à perseguição ou temor de perseguição por algum dos fatores descritos na Convenção de Genebra de 1951.

É importante, porém, ressaltar que essa definição de asilo adotada pelos EUA difere um pouco do entendimento comum no Brasil e na América Latina como um todo. Na região, há uma diferença entre refúgio e asilo, sendo este último uma categoria jurídica oriunda de regimes regionais ou do ordenamento jurídico interno de alguns países. Como ressalta Fischel de Andrade (2014), os status de refugiado e de asilado compartilham importantes diferenças e semelhanças. O refúgio é concedido com base na Convenção de 1951 e está relacionado ao temor bem fundado de perseguição. Além disso, só pode ser usufruído por pessoas que se encontram fora do seu país de origem. O asilo, por outro lado, é uma decisão individual de cada Estado, sendo concedido apenas a pessoas que já estejam enfrentando algum tipo de perseguição de caráter exclusivamente político. Diferentemente do refúgio, o asilo pode ser concedido no lugar de origem do requerente, por meio de representações diplomáticas do país que oferecerá o referido status jurídico (FISCHEL DE ANDRADE, 2014, p. 656).

Ao analisar o caso estadunidense, em específico, Kerwin (2012) chama atenção para o fato de que essa definição legal de refugiado embora seja coerente com as normas e regras do regime dessa temática, exclui muitas categorias de pessoas em risco de perseguição. Além disso, não corresponde à compreensão pública mais ampla do termo. No caso dos refugiados, isso se dá pelo fato de terem que estar sofrendo risco dentro do seu próprio país de origem ou em um terceiro país, e somente por alguns tipos de ameaça. Os *asylees*, por sua vez, precisam comprovar que se enquadram em situações semelhantes às dos indivíduos elegíveis ao refúgio. Ademais, é necessário ficar claro que eles não estabeleceram residência permanente em um terceiro país ou que não poderiam encontrar segurança mudando-se internamente dentro do seu próprio Estado de origem (KERWIN, 2012, p. 4). Esse último critério, em especial, é problemático pois, em algumas situações, impede que outra categoria de pessoas em situação de vulnerabilidade por migrações forçadas obtenham proteção internacional. É o caso dos deslocados internos¹⁰.

⁹ “o Procurador Geral determine que tal estrangeiro é um refugiado dentro do significado da seção 101(a) (42) (A) (U.S. CONGRESS, 1980, tradução nossa).

¹⁰ De acordo com os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos (1998) da ONU, enquadram-se nessa definição “[...] pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em decorrência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado” (ONU,

Apesar dessas limitações, o *Refugee Act of 1980* contribuiu de muitas maneiras positivas para o engajamento dos EUA nas questões humanitárias internacionais. Uma delas foi a criação do *United States Refugee Admissions Program* (USRAP). Esse programa que seria responsável por fazer a seleção e triagem dos deslocados a serem admitidos no país, oferecendo-lhes ajuda humanitária e possibilitando a integração à sociedade norte-americana. O USRAP não fica a cargo de nenhuma agência governamental específica, sendo um esforço colaborativo de vários setores e instituições do governo federal dos EUA, bem como diversas organizações não governamentais; o ACNUR e a Organização Internacional para Migrações (OIM).

O braço federal do USRAP é composto pelas seguintes agências: o *Bureau of Population, Refugees and Migration* (PRM), do Departamento de Estado; o *U.S. Citizenship and Immigration Services* (USCIS), do Departamento de Segurança Doméstica; e o *Office of Refugee Resettlement* (ORR), do Departamento de Saúde e Serviços Humanos. Dentre as ONGs, destacam-se várias organizações humanitárias ou religiosas, como a *Church World Service*, *Hebrew Immigrant Aid Society*, *United States Conference of Catholic Bishops*, *World Relief*, *U.S. Committee for Refugees and Immigrants*, *Episcopal Migration Ministries*, *Ethiopian Community Development Council*, *Lutheran Immigration & Refugee Service* e o *International Rescue Committee* (UNCHR, 2021).

Conforme previsto no Ato de 1980, cabe ao Presidente em exercício, juntamente com o Congresso, estabelecer o número de refugiados que podem ser admitidos durante cada ano fiscal. Também é possível que o chefe do Executivo proponha admissões de grupos especiais de deslocados forçados, denominando-os como *Priority 2* (P-2). A partir disso, segundo o Departamento de Estado (2021), o ACNUR - ou, em algumas situações, embaixadas americanas e até mesmo ONGs - faz indicações de refugiados para serem reassentados nos EUA¹¹. Essas aplicações são recebidas e analisadas por um dos vários *Resettlement Support Centers* (RSC) espalhados pelo mundo e patrocinados pelo governo americano. Cabe a esses centros coletar as informações biográficas dos aplicantes e preparar os casos para passar pela triagem do USCIS, responsável pela aprovação condicional. Quando isso ocorre, os funcionários do RSC guiam o indivíduo durante os processos de ajuste, incluindo a triagem médica, assegurando que aqueles com doenças contagiosas não entrem nos EUA.

1998). As principais diferenças entre os deslocados internos e os refugiados é que os primeiros são forçados a se deslocarem por outros motivos além dos tipos de perseguição descritos na Convenção de Genebra de 1951 e também não deixam o seu país de origem.

¹¹ Alguns refugiados podem fazer a aplicação diretamente ao RSC, sem a necessidade de um intermediário. Essa geralmente é a situação daqueles que possuem familiares já com o status de refugiado ou *asylee*, vivendo nos EUA (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020a).

O RSC também obtém a “segurança de patrocínio” de alguma agência de reassentamento sediada nos EUA e que receba fundos governamentais para a assistência de recepção e alocação - no geral, algumas das ONGs mencionadas anteriormente ou o próprio ACNUR. Em seguida, uma vez que os critérios são atendidos e o requerente é considerado um refugiado de fato, o RSC envia o caso para a OIM, responsável pelo transporte para os EUA. A viagem é financiada pelo Departamento de Estado, em uma espécie de empréstimo que o refugiado deve pagar depois, seis meses após a sua chegada no país. Durante todo esse processo, o governo estadunidense os oferece toda informação cultural que eles precisam (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020b). O processo é bastante rigoroso e pode levar de 18 a 24 meses para ser concluído. Uma descrição mais detalhada dele pode ser encontrada na Tabela 03 abaixo.

Tabela 03 - O Sistema de Processamento e Triagem de Refugiados nos EUA

1. Registro e coleta de dados	O refugiado submete seu pedido de reassentamento - geralmente por meio do ACNUR - e o RSC coleta suas informações, fazendo as primeiras entrevistas.
2. Início dos processos de segurança	As agências de segurança dos EUA (incluindo o FBI, o Departamento de Estado, o Departamento de Segurança Doméstica e o Centro Nacional de Contraterrorismo) fazem a triagem do aplicante a partir das informações que foram fornecidas aos RSCs.
3. Entrevista com o Departamento de Segurança Doméstica	Após revisar os resultados da triagem realizada pela comunidade de segurança, o Departamento de Segurança Doméstica realiza entrevistas com o aplicante a fim de confirmar as informações fornecidas aos RSCs.
4. Checagem biométrica de segurança	Concluídas as averiguações anteriores, as impressões digitais do refugiado são colhidas e armazenadas na base de dados do Departamento de Segurança Doméstica. Depois, são comparadas com os dados de outras agências de segurança. Se não houver inconsistências, o processo continua.
5. Orientação cultural e exames médicos	O refugiado recebe aulas sobre cultura, costumes e práticas americanas. Ademais, realiza exames médicos para a comprovação de que não tem nenhuma doença contagiosa.
6. Determinação do local de reassentamento doméstico e viagem	Semanalmente, os representantes das nove ONGs responsáveis pelo reassentamento se reúnem para discutir as informações transmitidas pelos RSCs e encontrar o melhor lugar para o aplicante. Em seguida, a OIM agenda a viagem do refugiado.

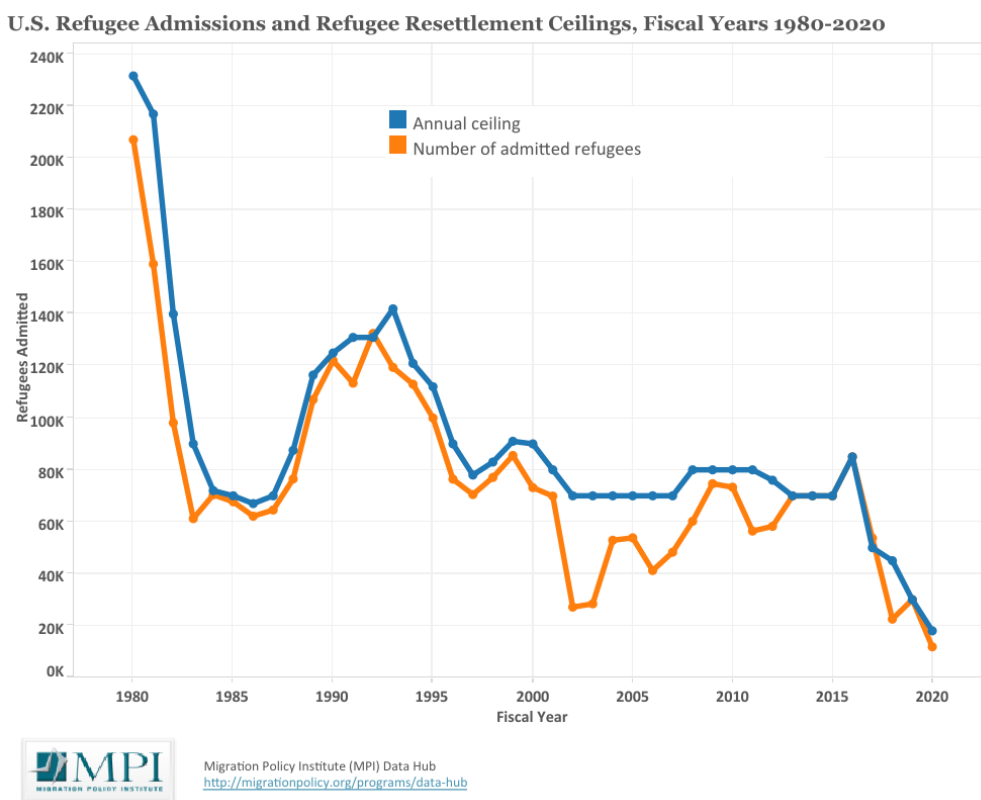
7. Chegada nos EUA

Ao chegar nos EUA, o refugiado é recebido por representantes das ONGs e se inicia o processo de adaptação às suas novas comunidades.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis no site do Departamento de Estado (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020b).

Apesar das dificuldades e falhas de execução do USRAP - que serão discutidas mais a frente -, é possível afirmar que, no geral, o projeto tem sido bem-sucedido, salvando a vida de milhões de pessoas nas últimas décadas. Isso é evidente no número de refugiados que foram admitidos nos EUA entre os anos fiscais¹² de 1980 a 2020 - conforme ilustrado no Gráfico 01.

Gráfico 01 - Admissão de refugiados nos EUA por ano fiscal (1980-2020)



Fonte: Migration Policy Institute (MPI), 2020.

¹² Ano fiscal é uma designação adotada por alguns países para fins orçamentários da administração pública. Nos EUA, o ano fiscal começa em 1 de outubro e termina em 30 de setembro. Em virtude disso, é possível, por exemplo, que refugiados determinados para serem admitidos em um dado ano, cheguem ao país apenas no ano seguinte.

Como tem sido demonstrado, os EUA possuem um longo histórico de acolhimento de refugiados e, durante muito tempo, foi o país que mais reassentou esses deslocados forçados. Isso, porém, começou a mudar recentemente, em especial, durante a administração Trump, assim que ele assumiu a Casa Branca. O republicano assinou, em 27 de janeiro de 2017, ainda nos primeiros dias do seu governo, a Ordem Executiva 13780, que suspendeu o programa de refugiados por 120 dias, assim como ocorreu com a admissão de sírios, esses por tempo indeterminado. O documento também estabelecia a priorização de requerentes de refúgio vítimas de perseguição religiosa. Dessa maneira, o Departamento de Segurança Doméstica proibiu ainda o ingresso de nacionais do Iraque, Líbia, Somália, Sudão, Síria e Iêmen. Inicialmente, a medida passou a ser chamada pelos seus opositores de *Muslim Ban*. Contudo, ela, ironicamente, restringiu a entrada não apenas de muçulmanos, mas também de minorias, como cristãos e yazidis, alguns dos quais poderiam até se enquadrar na categoria de refugiados por perseguição religiosa que a ordem visava priorizar.

No primeiro ano fiscal do governo Trump, o USRAP admitiu apenas 53.716 pessoas. No ano fiscal de 2018, essa quantidade baixou para 22.533. Em 2019, aumentou um pouco mais para 30.000, chegando, em 2020, ao menor número de admissões desde a criação do programa, em 1980, com apenas 11.814 admissões. Fato, em parte, agravado pela pandemia de COVID-19. Ao todo, em seus quatro anos de mandato, foram admitidas 118.085 pessoas (REFUGEE PROCESSING CENTER, 2020). De acordo com o ACNUR, durante esse mesmo período, de 2017 a 2020, o número de refugiados ao redor do mundo, debaixo do mandato da agência, era de aproximadamente 20 milhões de indivíduos¹³ (UNHCR, 2020).

Como já deve ter ficado notório, a questão religiosa sempre esteve atrelada ao desenvolvimento da legislação americana sobre refúgio, ainda que de maneira indireta, em alguns casos. A relação entre essas duas temáticas, porém, é evidente no texto do IRFA e na atuação das instituições por ele criadas.

¹³ Não estão incluídos aqui os chamados “refugiados palestinos”, os descendentes forçados a deixarem suas casas em virtude da Guerra de Independência de Israel, em 1948, e da Guerra dos Seis Dias, em 1967. A definição de refúgio aplicada a eles é diferente da contida na Convenção de Genebra de 1951. Eles são o único grupo de deslocados forçados que dispõe de uma agência da ONU específica para lhes prestar assistência, a *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA). Em 2020, eles constituíam aproximadamente cinco milhões de pessoas (UNHCR, 2021). Esses números também não incluem os cerca de três milhões de venezuelanos, os quais, apesar de terem sido forçados a se deslocarem de seu país de origem por violações generalizadas de direitos humanos, não se enquadram na definição de refugiados do ACNUR.

3.2 Refúgio e liberdade religiosa

Conforme exposto na primeira parte deste capítulo, segundo a Convenção de Genebra de 1951, um dos fatores que levam um indivíduo a tornar-se refugiado é a perseguição religiosa. Acerca disso, o ACNUR, no parágrafo (c) 71 do seu manual de orientações para concessão de refúgio, esclarece que

[a] perseguição ‘por motivos religiosos’ pode assumir várias formas, tais como a proibição de fazer parte de uma comunidade religiosa, de praticar o culto em privado ou em público, da educação religiosa ou a imposição de graves medidas discriminatórias sobre pessoas por praticarem a sua religião ou pertencerem a uma comunidade religiosa específica. (UNHCR, 2011, p. 18).

Essa conceituação está baseada no Artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, conforme a qual,

toda a pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos (ONU, 1948).

De acordo com a concepção expressa nesses documentos, o direito à liberdade de crença é um direito humano inalienável. Isso é algo presente também ao Artigo 18 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) de 1966, o qual, diferentemente da Declaração de 1948, tem caráter juridicamente vinculante. O tratado estabelece que

1. Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de ter ou de adoptar uma religião ou uma convicção da sua escolha, bem como a liberdade de manifestar a sua religião ou a sua convicção, individualmente ou conjuntamente com outros, tanto em público como em privado, pelo culto, cumprimento dos ritos, as práticas e o ensino.
2. Ninguém será objeto de pressões que atentem à sua liberdade de ter ou de adotar uma religião ou uma convicção da sua escolha.
3. A liberdade de manifestar a sua religião ou as suas convicções só pode ser objeto de restrições previstas na lei e que sejam necessárias à proteção da segurança, da ordem e da saúde públicas ou da moral e das liberdades e direitos fundamentais de outrem.
4. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, em caso disso, dos tutores legais a fazerem assegurar a educação religiosa e moral dos seus filhos e pupilos, em conformidade com as suas próprias convicções (ONU, 1966).

Ressaltar isso é importante pelo fato de que além de os EUA integrarem esses tratados, conforme mencionado anteriormente, eles também são a base da definição de liberdade religiosa contida no IRFA. A legislação estadunidense faz menção direta a eles nas seções 2(a)(2) e 2(a) (3), considerando como violações à liberdade religiosa qualquer violação aos direitos contidos nesses acordos internacionais.

O IRFA, assim como a Convenção de 1951, estabelece uma relação entre deslocamentos forçados e perseguição por motivos religiosos e dedica uma seção inteira para abordar questões relacionadas a refúgio. Como destacam Lavery e Cassidy (2021), além de requerer treinamento sobre perseguição religiosa para oficiais de imigração, a lei também manda que o presidente considere a temática como parte da sua determinação oficial do número de refugiados a ser admitido anualmente nos EUA. Os relatórios produzidos pela USCIRF e pelo Departamento de Estado também deveriam ser usados na avaliação dos pedidos de refúgio. Ademais, o IRFA buscou assegurar que a USCIRF tivesse a capacidade de avaliar alguns casos de remoção de estrangeiros, de modo a garantir que os EUA cumpram suas obrigações para com os indivíduos que fogem por perseguição religiosa. A Comissão produziu relatórios sobre isso em 2005, 2007, 2013 e 2016, além de documentar vários problemas que sucessivas administrações não trataram (LAVERY; CASSIDY, 2021).

A existência de uma seção inteira do IRFA destinada a refugiados e requerentes de refúgio demonstra a relevância do assunto para a promoção da liberdade religiosa. Nesse sentido, vale a pena aprofundar um pouco a discussão sobre algumas das medidas estabelecidas pela lei, a começar pelo treinamento direcionado aos oficiais de imigração. Sobre isso, na seção 602 (c) fica estabelecido que cabe ao Procurador Geral e ao Secretário de Estado estabelecer guias de ação a fim de evitar potenciais preconceitos por parte dos funcionários de imigração contratados no exterior, o que poderia influenciar negativamente na avaliação de pedidos de refúgio (U.S. CONGRESS, 1998).

Essa preocupação é bastante válida, uma vez que uma reclamação comum por parte de algumas minorias religiosas é que seus casos muitas vezes são rejeitados por funcionários estrangeiros de ONGs e instituições internacionais como o ACNUR, devido ao viés de alguns funcionários. Há vários relatos de experiências assim por parte de cristãos paquistaneses na Tailândia, segundo organizações católicas (UCANEWS, 2017)¹⁴.

¹⁴ Acerca desse cenário, entre 2015 e 2018, o autor desta tese trabalhou com iniciativas privadas de reassentamento de refugiados no Brasil, com a Associação Nacional de Juristas Evangélicos (ANAJURE). Durante esse período, reclamações semelhantes às descritas foram ouvidas nos casos de cristãos paquistaneses que buscaram a ajuda da agência da ONU em países asiáticos a fim de se tornarem elegíveis ao reassentamento em um terceiro país, inclusive nos EUA. Eles queixavam-se constantemente de receber um tratamento

Essa preocupação com os preconceitos em relação a questões religiosas por parte dos envolvidos no processo de admissão de refugiados também é manifestada na seção 603 do IRFA. Na parte (a) é salientada a importância de que tradutores com um potencial viés contrário a algum requerente de refúgio por motivo de religião, etnia, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social não deve servir como intérprete de conversas entre o estrangeiro e o oficial de imigração. A parte (b), por sua vez, ressalta a necessidade de treinamento específico para esses funcionários sobre os dispositivos internacionais de direitos humanos que versam sobre liberdade religiosa. Já a parte (c), destaca que os juízes cujos trabalhos lidam com questões migratórias também precisam de capacitação especial sobre perseguição religiosa.

Durante o processo de escrita deste trabalho, obteve-se acesso a um dos materiais utilizados em 2019 para oferecer esse treinamento estipulado pelo IRFA a diretores do *Refugee, Asylum, and International Operations Directorate (RAIO)*, da divisão dos Serviços de Imigração e Cidadania do Departamento de Segurança Doméstica. O módulo visava basicamente introduzir os oficiais de imigração ao conteúdo do IRFA; explicar os requerimentos estatutários e regulatórios a serem considerados na análise dos pedidos de proteção por motivos religiosos; resumir as regras legais que devem ser tidas como guia em casos assim; distinguir quais perguntas são apropriadas nas entrevistas nesses contextos; e explicar qual a interpretação de “religião” abrangida pelo IRFA e a definição de refugiado (U.S. CITEZENSHIP IMMIGRATION SERVICES, 2019, p. 3-4).

Notou-se uma consonância com os padrões internacionais de direitos humanos, ao ressaltarem-se, em várias partes do documento, as definições de liberdade religiosa presente nos tratados anteriormente mencionados. Além disso, o módulo em questão possuía muito mais orientações sobre religião do que o *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado*, do ACNUR. Este último limita-se apenas a afirmar que o simples fato de pertencer a uma comunidade religiosa específica não é suficiente para fundamentar o pedido de refúgio, embora em algumas condições específicas o seja (UNHCR, 2011, p. 18).

O material utilizado pelo RAIO, por outro lado, ressalta que a religião perseguida pode incluir sistemas de crenças e práticas não convencionais, podendo variar de acordo com região, país e cultura. Logo, caberia ao oficial de imigração abandonar as suas noções

negativamente diferenciado. Um deles, inclusive, chegou a relatar que teve o status de refugiado negado duas vezes pelo ACNUR do Sri Lanka, em 2011, mesmo após os funcionários reconhecerem que ele havia sido agredido por radicais islâmicos em virtude de suas atividades religiosas cristãs (SANTANA; MORENO; ZILLI, 2015, p. 58).

preconcebidas do que é religião e como ela deve ser praticada. Ao mesmo tempo, esse material do RAIO deixa claro que a identidade religiosa de um indivíduo geralmente não pode ser verificada por meio de testes quanto ao conhecimento de princípios básicos de fé (U.S. CITEZENSHIP IMMIGRATION SERVICES, 2019, p. 41-42).

Outro aspecto importante do IRFA quanto às questões referentes a refugiados é a seção 605, acerca dos estudos sobre o efeito das provisões de remoção dos pedidos de refúgio. Os parágrafos 605 (a) (1) e 605 (a) (2) estabelecem a possibilidade da realização de estudos por parte da USCIRF ou de especialistas convidados sobre a atuação dos funcionários de imigração na análise dos pedidos de refúgio, verificando se eles têm obedecido às normas de proteção às vítimas de perseguição religiosa (IRFA, 1998).

Conforme mencionado antes, o primeiro relatório produzido pela Comissão nesse aspecto foi em 2005. O documento examinou como um procedimento migratório, conhecido como “*Expedited Removal*”, estava afetando os requerentes de refúgio, independentemente da razão do pedido. De acordo com a USCIRF (2005), essa política foi estabelecida em 1996 pelo presidente Bill Clinton, no *Illegal Immigration and Immigrant Responsibility Act (IIRAIRA)*, que possibilita a deportação de estrangeiros sem documentos de viagem apropriados para seus países de origem. Devido à preocupação de que possíveis refugiados fossem mandados de volta para lugares onde corriam risco de morte, o Congresso incluiu provisões para prevenir a deportação de pessoas fugindo de perseguição. O estudo encontrou algumas falhas nesses procedimentos e fez recomendações de melhorias (USCIRF, 2005, p. 2-3). Pesquisas semelhantes também foram conduzidas em outros anos, sendo a última de 2016.

Ao longo dos anos, a USCIRF também tem realizado audiências públicas sobre deslocados que fogem devido à perseguição religiosa. O autor desta tese participou de uma delas, de forma remota, via zoom, em 10 de fevereiro de 2021. Na ocasião, estiveram presentes tanto membros da USCIRF, quanto representantes de ONGs - como a *World Relief* e a *Yazda* – e membros do Departamento de Segurança Doméstica, um dos principais órgãos federais responsáveis pelo USRAP. Foram abordados os esforços da USCIRF para assegurar que a política de refugiados dos EUA atenda às estipulações do IRFA quanto à promoção da liberdade religiosa. Ademais, foram feitas recomendações de ações com base em situações atuais de deslocamento forçado motivado por questões religiosas.

Uma das falas ressaltadas foi de Jenny Yang, a vice-presidente sênior de política e *advocacy* da *World Relief*, que trouxe dados importantes sobre o agravamento das situações envolvendo refugiados religiosos. Yang destacou que mais de 340 milhões de cristãos vivem em países com altos níveis de perseguição baseada na fé. Além disso, chamou atenção para o

sofrimento dos muçulmanos rohingya no Mianmar, que fugiram do genocídio no estado de *Rakhine*, e mencionou as minorias no Irã, que sofrem grandes níveis de discriminação e estão sujeitas à prisão arbitrária. Também ressaltou os requerentes de refúgio na Tailândia, que inclui cerca de 1.600 muçulmanos Ahmadi e cristãos paquistaneses. Por fim, lembrou dos yazidis e cristãos, vítimas da tentativa de genocídio do Estado Islâmico no Iraque e na Síria (USCIRF, 2021a).

Em relação a esse último caso, Murad Ismael, co-fundador e ex-Diretor Executivo da *Yazda*, descreveu a situação dos yazidis seis anos depois que os EUA reconheceram o seu genocídio. Ismael afirmou que 65% dos yazidis que fugiram para o Monte Sinjar em 2014, quando o Estado Islâmico conquistou suas terras, ainda permanecem deslocados no Iraque, Turquia, Líbano e Europa. Aproximadamente 2.200 deles decidiram deixar Sinjar devido às altas taxas de desemprego e aos traumas dos crimes contra a humanidade dos quais foram vítimas. Por isso, Murad Ismael recomendou que os EUA admitissem como refugiados cerca de 25 mil yazidis, com base nos programas P-2 e no *Special Immigrant Visas (SIV)*. Além disso, permanecesse cooperando, por meio da USAID, com ONGs yazidis para a reconstrução de Sinjar (USCIRF, 2021a).

Diante desses pronunciamentos, observa-se que a audiência relatada foi um exemplo de como a USCIRF tem buscado cumprir suas funções estabelecidas pelo IRFA. Essa reunião que assistimos, especificamente, terminou com a *Chair Gayle Manchin* recomendando ao governo dos EUA que ele priorize, através do USRAP, o reassentamento de refugiados vítimas de perseguição religiosa, e melhore o processo de análise dos pedidos de refúgio com base *Expedited Removal* (USCIRF, 2021a).

Fica evidente, portanto, que a proteção aos refugiados e a promoção da liberdade religiosa são temas importantes para a inserção internacional dos EUA. No entanto, a impressão é que, apesar da mobilização de certos setores da sociedade, essas pautas ainda não se fazem presentes de modo incisivo nos interesses do país. Isso traz uma série de questionamentos importantes, do ponto de vista científico, sobre a natureza do processo de decisões e de elaboração da política externa estadunidense, dentre eles, qual seria o papel dos atores domésticos na formação das preferências nacionais. Ao mesmo tempo, há também uma gama de discussões relevantes sobre como a religião deve ser estudada nas Relações Internacionais (RI). Logo, o estudo da USCIRF e de sua influência internacional pode oferecer contribuições importantes para essas duas agendas de pesquisa da Ciência Política, tanto para as teorias de RI quanto para a área de Análise de Política Externa (APE). Isso será melhor compreendido nos estudos de caso dos capítulos 5 e 6. Antes, porém, é necessário

compreender melhor a metodologia e o argumento desta tese, deixando claro como foi realizada a confecção da amostra que será analisada.

4 METODOLOGIA

O presente capítulo tem como objetivo explicitar os argumentos e proposições que norteiam esta tese, bem como a estratégia empírica e metodológica escolhida para tal. Nesse aspecto, o texto está dividido em três partes. Na primeira, são discutidas as principais características do *process tracing*, justificando sua escolha. Em seguida, na segunda parte, explicita-se alguns conceitos necessários para a aplicação do método, como causa, resultado e mecanismo, contextualizando-os à luz do objeto da pesquisa. Por fim, na terceira parte, é esclarecido o processo de seleção dos casos estudados nos capítulos 05 e 06.

4.1 O *process tracing*

De acordo com Bennett e Chekel (2015, p. 7), o *process tracing* pode ser descrito como a análise de evidências em processos, sequências e conjunturas de eventos dentro de um caso, com o propósito de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos que possam explicar o caso de forma causal. Nesse sentido, o aspecto de teste de teorias do método examina as implicações observáveis do mecanismo causal hipotetizado em um exemplo específico, a fim de testar se a teoria sobre esses mecanismos explica, de fato, o caso. A versão indutiva, de criação de teoria, por outro lado, usa evidências de um caso para desenvolver uma hipótese que pode explicá-lo e, posteriormente, gerar implicações adicionais que possam ser testadas no mesmo caso ou em outros.

Isso posto, os supracitados autores definem um caso como sendo uma instância de uma classe de eventos. Ou seja, reconhecem que revoluções, democracias, economias capitalistas etc. são construções sociais realizadas tanto pelos atores políticos como pelos cientistas sociais que estudam e definem as categorias analíticas. Os casos, portanto, não são algo dado historicamente, mas sim definidos a partir de conceitos formulados. Dessa maneira, é considerado como evidência *within-case* aquela que advém do domínio temporal, espacial ou tópico de um campo definido como caso, o que pode incluir elementos de fatores contextuais capazes de influenciar a maneira como as variáveis são mensuradas e interpretadas. A partir dessas definições, nota-se que o *process tracing* é bastante próximo de

uma explanação histórica. Porém, se diferencia dela por deixar explícitas as hipóteses sobre os mecanismos causais que são teorizados como causadores do resultado estudado (BENNETT, CHEKEL, 2015, p. 7-8).

Bennett e Chekel (2015, p. 9) também esclarecem que essa concepção se diferencia de análises de série temporais ao longo de seções, as quais envolvem o estudo da correlação dos dados em uma variedade de unidades. Assim, o *process tracing* pode ser resumido como uma técnica chave para capturar mecanismos causais em ação, não sendo apenas uma descrição historiográfica, tampouco precedido pela lógica da estatística frequentista.

Bennett (2010) ressalta que este tipo de análise é análogo à ação de um detetive tentando resolver um crime ao buscar por provas e possíveis autores, chegando a uma explanação convincente, baseada em evidências concretas sobre os motivos potenciais do suspeito. Outra analogia útil é a atuação de um médico tentando descobrir o diagnóstico de uma doença a partir dos detalhes do histórico do paciente e da realização de exames. Dessa maneira, o *process tracing*, ao focar no diagnóstico dos passos intervenientes em um processo causal hipotético, pode aumentar a capacidade de inferência em relação a dois problemas que são difíceis de lidar apenas com base na análise estatística.

O primeiro é o desafio de estabelecer uma direção causal. Em outras palavras, se X e Y são correlatos, qual parte causa qual? A aplicação do método, focada no sequenciamento de quem sabia do quê, quando ocorreu o fenômeno e qual a resposta dada, pode ajudar nesse questionamento. Torna-se possível, por exemplo, explicar se uma corrida armamentista causou uma guerra ou o contrário. O segundo desafio diz respeito à possibilidade da existência de relações espúrias. Ou seja, se X e Y são correlatos, X causou Y ou houve uma terceira variável que causou ambos? Nesse aspecto, o *process tracing* é capaz de ajudar a estabelecer se há um elemento causal que conecte X a Y ou se há evidências de que outras variáveis possam ter causado ambas (BENNETT, 2010, p. 214-215).

Esse é um elemento que contribui muito para os objetivos desta tese, justificando a escolha pelo *process tracing*. Utilizar métodos estatísticos para verificar o percentual de recomendações da USCIRF que foram incorporadas à política externa dos EUA não seria suficiente para compreender o papel da instituição dentro da burocracia de tomada de decisões, tampouco mensurar o seu impacto. Do mesmo modo, não contribuiria para o entendimento do processo histórico que levou à própria criação da USCIRF. Isso porque a mensuração demonstraria apenas se houve correlação entre X e Y, mas não explicaria se existiu uma relação de causalidade. O *process tracing*, por outro lado, com seu foco nos

mecanismos, oferece as ferramentas necessárias para esse tipo de investigação. Ademais, também é coerente com a noção de inferência.

Conforme destacam King, Keohane e Verba (1994, p. 86), a identificação de mecanismos causais, tão cara ao método, requer a inferência de uma razão de ser. Para demonstrar o status causal de cada possível cadeia de ligação em um determinado mecanismo, o pesquisador precisa estar baseado em alguma noção de causalidade, a qual, portanto, antecede a identificação do próprio mecanismo. Antes de se aprofundar nesse aspecto, todavia, é necessário salientar quais são as principais maneiras de aplicação do *process tracing*.

Beach e Pedersen (2016), aprofundam a definição de Bennett e Chekel (2015) e argumentam que há três situações em que o método pode ser utilizado, dando origem a três vertentes diferentes dele: (1) teste de hipótese; (2) construção de teoria; e (3) explicação de um determinado evento histórico. A primeira ocorre quando é formulada uma hipótese acerca da existência de um mecanismo causal em uma população de casos de um determinado fenômeno. O pesquisador seleciona uma única situação na qual tanto X quanto Y estão presentes e em que o contexto possibilite a ação do mecanismo. A segunda, por sua vez, envolve a construção de uma teoria sobre o mecanismo causal entre X e Y que pode ser generalizada para uma população de um fenômeno específico. Finalmente, a terceira é a situação em que não se tem ambições teóricas, buscando-se apenas formular uma explicação suficiente para o resultado (BEACH; PEDERSEN, 2016, p. 11).

Essa divisão quanto aos objetivos, o que acaba criando três vertentes diferentes de *process tracing*, não é algo explicitamente formalizado na literatura sobre o método. No entanto, é defendida também por Collier (2011), para quem o *process tracing* pode fazer quatro contribuições principais para a pesquisa científica: (a) identificar novos fenômenos políticos e sociais e sistematicamente descrevê-los; (b) avaliar hipóteses explicativas previamente estabelecidas e descobrir novas hipóteses, verificando suas afirmações causais; (c) obter *insights* sobre mecanismos causais e (d) prover uma alternativa para lidar com desafios como causação recíproca, relações espúrias e viés de seleção.

Aplicando a lógica da inferência causal para o *process tracing*, o autor sugere quatro testes que devem ser realizados durante a aplicação do método: *straw-in-the-wind*, *hoop*, *smoking-gun* e *doubly decisive*. Se uma determinada hipótese passar no primeiro teste, ela enfraquece apenas minimamente a hipótese rival; ao passar no segundo, a enfraquece um pouco; sendo aprovada no terceiro, enfraquece-a de modo substancial. Por fim, se passar no

quarto teste, elimina totalmente – dentro dos limites das Ciências Sociais – a hipótese alternativa (COLLIER, 2011, p. 824-825).

Para os fins desta pesquisa, porém, considerando as proposições e mecanismos que serão observados nos estudos de caso a seguir, será dada maior atenção ao uso do *process tracing* para teste de teoria nos moldes de Beach e Pedersen (2019). Optou-se por essa abordagem pelo fato de que, diferentemente de Collier (2011), esses autores deixam mais claro as formas como o método pode ser empregado, trazendo mais diretrizes como ele deve ser operacionalizado em casos específicos de teste de teoria, conforme se objetiva nesta tese. Isso facilita tanto a coleta de observações como aumenta a transparência da pesquisa, tornando-a apta a futuras replicações por outros acadêmicos.

Os autores escolhidos, portanto, adotam uma visão diferente no método, baseada não na lógica da inferência causal e nem do teste de hipóteses. De acordo com essa compreensão, para operacionalizar o método é necessário primeiro estabelecer como serão pensadas as evidências potenciais que irão comprovar ou não o mecanismo proposto. Em seguida, é elaborada uma abordagem Bayesiana informal a fim de fazer as perguntas adequadas por meio das quais a evidência será analisada. Esse procedimento é comum no Direito e nas análises de inteligência, nas quais as inferências são realizadas não por meio de experimentos ou pela análise de padrões de covariações entre variáveis ao longo de muitos casos.

Dessa maneira, a inferência é obtida por meio da atualização da confiança nas teorias tendo por fundamento a correspondência entre a evidência mecanística prevista pelas proposições do estudo e aquelas realmente encontradas. Alguns trabalhos recentes que têm adotado essa mesma abordagem de *process tracing* são Bas (2022); Baumann e Denaldi (2022); Earsom e Delreux (2021); Abrucio et. al (2020); e Adeniran e Daniell (2020).

A partir dessa lógica, três perguntas devem ser realizadas para verificar o que os dados empíricos obtidos informam quanto à operação do mecanismo proposto: (1) qual é o nível de confiança no mecanismo como um todo e em suas partes específicas? (2) É necessário encontrar as observáveis propostas? (3) Se elas forem encontradas, há explicações alternativas para isso além da atuação do mecanismo? Quando já se dispõe de modo claro quais são as atividades teorizadas que permitem ao pesquisador formular proposições teoricamente únicas sobre as observáveis, é possível obter evidência relativamente direta acerca da operação de um mecanismo. Contudo, quando se é possível formular apenas proposições teoricamente certas, mas não únicas, tem-se apenas mais evidência circunstancial. Caso não se encontre a evidência, o mecanismo sugerido – ou parte dele – é desconfirmado em certo nível. Se for

encontrada, por outro lado, ainda assim não se teria tanta confiança de que o mecanismo realmente estivesse em operação.

Desse modo, opta-se por um emprego informal do raciocínio Bayesiano, o que permite ao pesquisador focar-se mais nos elementos que são fundamentais para os estudos de caso. Dentre eles, entender como funciona ou não determinado relacionamento causal, ao compreender o que certas evidências significam no contexto de um caso particular (BEACH; PEDERSEN, 2019, p. 157-158). Segundo Lima (2020, p. 13), apesar de o emprego de valores numéricos aparentemente torne mais claras as conclusões acerca de cada evidência, a não formalização matemática não atrapalha a compreensão sobre as inferências feitas.

Acerca disso, neste trabalho, no capítulo 05, foram testadas premissas sobre a teoria do novo liberalismo de Moravcsik (1997), na busca por compreender o papel do lobby religioso na aprovação do IRFA, em 1998, que levou à criação da USCIRF. No capítulo 06, por sua vez, verifica-se proposições baseadas no modelo ideal modificado de Drezner (2000), ao se analisar o papel da USCIRF na formulação da política dos EUA para os refugiados iraquianos.

De acordo com Beach e Pedersen (2011), há uma série de elementos comuns a todas as três variantes do *process tracing*. Todas elas têm como objetivo principal o estudo de mecanismos causais e compartilham as mesmas premissas ontológicas quanto à natureza das relações causais. Dentre elas, o uso da teorização determinística e uma compreensão mecanística da causação, focando no processo pelo qual as forças causais são transmitidas por meio das interconexões das partes de um mecanismo para produzir um determinado resultado. Ademais, baseiam-se em uma lógica Bayesiana para fazer inferências *within-case* sobre a presença/ausência de mecanismos causais, os quais são compreendidos como invariantes, implicando o uso de uma compreensão conceitual de grupos teóricos. As diferenças, por sua vez, dizem respeito aos objetivos de cada uma (se construir ou testar teorias), sua compreensão sobre a possibilidade de generalização dos mecanismos e o tipo de inferência feita. Essas distinções têm implicações metodológicas bastante significativas para a formulação do desenho de pesquisa.

Isso posto, ressaltando a distinção feita pelos autores, o *process tracing* de teste de teoria é um método de pesquisa dedutivo que visa testar se um determinado mecanismo causal hipotetizado existe em um único caso, ou seja, é uma verificação empírica. Essa variante geralmente é utilizada quando uma correlação robusta entre X e Y é apontada em pesquisas prévias, para identificar se existe algum mecanismo causal ligando as duas variáveis. Esse mecanismo é identificado como uma teoria de médio alcance que se espera estar presente em

uma população de casos que apresente as condições que o ocasione (BEACH; PEDERSEN, 2012, p. 6-7).

A maior parte das pesquisas sobre a USCIRF possui algum tipo de relato histórico sobre a atuação do lobby religioso para a aprovação da lei que a criou. Porém, o que se observa é que elas tendem a reproduzir de maneira não sistemática as narrativas de alguns acadêmicos pioneiros no tema ou simplesmente os testemunhos primários de atores envolvidos no processo. Ao mesmo tempo, são poucas as pesquisas existentes sobre a agência da USCIRF, e nenhuma delas se dedica a analisar a relação entre as recomendações do órgão e a política externa dos EUA para refugiados.

Isso justifica a escolha do primeiro estudo de caso desta tese, a saber o próprio processo de criação da USCIRF, possibilitando, em seguida, a análise de sua atuação dentro da burocracia de política externa americana e a integração de abordagens de APE e teoria de RI. A dificuldade, porém, está em relação à escolha do segundo caso a ser estudado, devido à necessidade de se ter certeza da existência de recomendações da USCIRF que foram adotadas por governos americanos. Portanto, um passo importante desta pesquisa, antes de iniciar a aplicação do *process tracing*, foi fazer uma análise prévia dos relatórios da organização a fim de identificar casos específicos em que haja essa correlação entre X e Y.

Seguindo o raciocínio de Beach e Pedersen (2012), uma vez que se reconhece tanto X e Y, tem-se ou (a) uma conjectura clara sobre um possível mecanismo ou (b) é capaz deduzir um a partir da teorização existente, de maneira relativamente fácil. A conceituação, portanto, é um exercício dedutivo no qual utiliza-se o raciocínio lógico para formular um mecanismo causal em que X produz Y. Na prática, esse tipo de *process tracing* possui elementos indutivos, especialmente no que diz respeito à operacionalização dos testes empíricos. Isso porque busca-se, com base em pesquisas empíricas anteriores, fazer previsões específicas sobre o tipo de evidência que deve ser observada caso a teoria seja válida. Assim, a teoria vem primeiro, seguida por uma análise empírica detalhada na qual os dados são reunidos a fim de testar se a evidência prevista pelo mecanismo teorizado está realmente presente no caso (BEACH; PEDERSEN, 2012, p. 6-7).

4.2 Argumentos, mecanismos e proposições

Conforme mencionado anteriormente, o *process tracing* de teste de teoria será empregado tanto para explicar o processo de criação da USCIRF quanto para identificar qual é o mecanismo responsável pela incorporação das recomendações da organização à política de refúgio dos EUA. Em relação ao primeiro caso, será testada a teoria do novo liberalismo, quanto ao segundo, o modelo ideacional modificado.

De acordo com Checkel (2008), os mecanismos atuam em um nível analítico abaixo daquele de uma teoria mais ampla, aumentando a credibilidade teórica ao oferecer explicações mais refinadas. Desse modo, podem ser definidos como uma série de hipóteses capazes de explicar alguns fenômenos sociais em termos de interações entre indivíduos e outros indivíduos ou entre indivíduos e alguns agregados sociais. Os mecanismos são processos recorrentes de conexão entre condições iniciais e um resultado específico (CHECKEL, 2008, p. 115).

Segundo Beach e Pedersen (2019), por sua vez, mecanismos não são causas, mas sim processos causais que são ocasionados pelas causas e que as conecta com os resultados de uma maneira produtiva. Nesse sentido, quando se está teorizando sobre mecanismos causais, deixa-se de focar nas causas e resultados em detrimento do foco analítico no que está acontecendo entre eles. As coisas se tornam ainda mais complexas devido à existência de dois tipos de mecanismos: minimalistas e sistêmicos. Os primeiros são mais generalistas e menos detalhistas, já os segundos são mais específicos e com maior capacidade de explanação para casos individuais.

Na compreensão minimalista, os mecanismos não são detalhados o suficiente para serem classificados como uma explicação mecanicista completa. Esse tipo de explanação ou é superficial pelo fato de que ambas as partes do próprio processo e a lógica causal que as interliga não está especificada de maneira alguma, ou é incompleta porque a lógica causal sobre o que é conectado está subentendida, exposta apenas como setas em um gráfico. A escolha por essa opção é algo deliberado e está condicionado pelo tipo de pesquisa realizada. Porém, é importante reconhecer os limites e evitar afirmações de que foi traçado um mecanismo quando não há informações detalhadas acerca do que se está sendo observado.

Por outro lado, quando se teoriza sobre mecanismos tendo por trás uma compreensão sistêmica, o processo e a lógica causal que conecta as partes são claramente definidos. Isso pode ser explicitado ao discorrer sobre as atividades com as quais as entidades se envolvem e que podem plausivelmente conectar os elementos do processo. Em outros termos, a finalidade de conceber os mecanismos enquanto sistemas é permitir a ligação dos pontos - tanto em termos teóricos quanto empíricos - do processo que liga a(s) causa(s) ao resultado.

Logo, é importante teorizar essas atividades e a lógica causal que explica por que elas podem transferir forças causais para a próxima parte do processo de maneira detalhada. O objetivo é tornar possível o desenvolvimento de proposições claras sobre quais manifestações observáveis dessas atividades poderiam ser encontradas em um caso. Assim, ao teorizar sobre as partes de um mecanismo causal dessa natureza, as partes devem exibir alguma forma de continuidade produtiva. Ou seja, cada uma das partes, logicamente, deve levar para a próxima, sem nenhuma grande lacuna lógica na conexão causal entre uma causa (ou conjunto de causas) e o resultado (BEACH, PEDERSEN, 2019, p. 64, 70-72). Considerando os objetivos desta pesquisa, usou-se o *process tracing* de teste de teoria. Também serão considerados dois tipos de mecanismos, um em cada estudo de caso.

Desde que foi criada, o objetivo da USCIRF é influenciar a política externa dos EUA por meio de seus relatórios e recomendações anuais sobre o status da liberdade religiosa ao redor do mundo. Esse objetivo foi o que mobilizou um grande lobby religioso formado por evangélicos, católicos, judeus e budistas para a aprovação do IRFA, em 1998, que levaria à criação da organização. Nesse sentido, este trabalho argumenta que a USCIRF só foi criada porque, seguindo os pressupostos do novo liberalismo (MORAVCSIK, 1997), houve uma consonância entre os interesses dos atores domésticos. O que supõem certo grau de influência da religião na política externa dos EUA, tendo em vista a instituição de um órgão específico apenas para fazer recomendações sobre como a pauta da liberdade religiosa pode ser incorporada às estratégias de inserção internacional.

Nesse sentido, a Comissão tem se mantido coerente com a função para a qual foi idealizada, o que pode ser observado em seus documentos oficiais, divulgados todos os anos, desde 2000. Porém, por esse mesmo motivo, não se sabe o nível de influência exercido por ela na burocracia estadunidense. Acerca disso, sustenta-se que a USCIRF poder ser considerada como uma instituição missionária, segundo a classificação de Drezner (2000). Ou seja, é um órgão resistente, em termos ideacionais, à interferência de outras instituições da burocracia estadunidense (DREZNER, 2000, p. 734). Assim, esta tese defende que as recomendações da USCIRF sobre refúgio geralmente são aceitas quando estão em consonância com os interesses dos grupos e atores que moldam as preferências governamentais no momento em questão.

Propõe-se, portanto, uma integração entre as teorias de Moravcsick (1997) e Drezner (2000), buscando-se realizar dois testes diferentes a fim de compreender o papel da USCIRF, desde a sua criação. Dessa forma, é sustentado o argumento de que o nível de influência das questões religiosas na política externa dos EUA, sobretudo para refugiados, varia de acordo com o contexto. Isso ocorre, por exemplo, devido à necessidade de consonância das

recomendações da USCIRF com as preferências dos grupos e atores que determinam as preferências nacionais.

Esse argumento foi verificado por meio de dois mecanismos sistêmicos, ambos em estudos de caso com *process tracing* de teste de teoria. Nesse sentido, no capítulo 05, há um teste da teoria do novo liberalismo para explicar o processo que levou à aprovação do IRFA, em 1998 e, consequentemente, à criação da USCIRF. O mecanismo é descrito no próprio capítulo. A escolha por esse caso, como já mencionado anteriormente, se dá pela relevância de compreender como a instituição foi criada a fim de possibilitar uma melhor análise de sua atuação dentro da burocracia de política externa americana.

Na sequência, o capítulo 5 dá continuidade a esse objetivo ao testar o modelo ideal modificado de APE. Isso será feito por meio da observação de um mecanismo sistêmico sobre os motivos que levaram Obama, em seus dois mandatos, a adotar as recomendações da USCIRF sobre os refugiados iraquianos. Nesse caso, em específico, é preciso, desde já, realizar uma conceituação mais detalhada de X e Y, bem como a estratégia para a escolha do período temporal em que a USCIRF será estudada. Uma vez que no *process tracing* não se utiliza a noção de variáveis, X corresponde à condição necessária e Y ao resultado (BEACH, PEDERSEN, 2016, p. 60).

No capítulo 6, portanto, X são as recomendações da USCIRF que estão de acordo com os interesses da burocracia de política externa dos EUA. Y, por outro lado, seria a incorporação dessas sugestões à política de refúgio. Como já foi mencionado, para que haja a aplicação de um *process tracing* de teste de teoria, é preciso ter certeza de que o caso escolhido apresenta tanto X quanto Y. Para verificar se o caso dos refugiados iraquianos se enquadra nesses critérios, foi realizada uma extensa análise de todos os relatórios da USCIRF, de 2000 a 2020, conforme descrito na última seção deste capítulo.

4.3 As recomendações da USCIRF e a seleção de casos

Conforme descrito no Capítulo 2, a preocupação com os refugiados e requerentes de refúgio por violações à liberdade religiosa é algo explícito no texto do IRFA, que levou à criação da USCIRF. Dessa maneira, já era esperado que a temática estivesse presente nos relatórios da organização, o que de fato ocorre. Entre 2001 e 2020, todos os documentos anuais possuem algum tipo de menção à proteção aos deslocados forçados por perseguição

religiosa. Há basicamente dois tipos de recomendações: (a) ações de cunho mais burocrático e operacional, como investigações para verificar se a liberdade religiosa tem sido considerada no processo de concessão de refúgio nos EUA; (b) sugestões de política externa em relação a países específicos, como oferecer ajuda humanitária para programas com refugiados ou dar preferência a requerentes de refúgio de certas nacionalidades.

Um exemplo disso pode ser observado no relatório anual de 2004:

The Commission has called on the Administration to improve the institutional linkages between efforts to promote religious freedom and to provide access to the U.S. Refugee and Asylum Programs. Specifically, the Commission has recommended: (1) a systematic effort to improve access to resettlement for those who have fled “countries of particular concern,” or CPCs, and other countries where there are severe violations of religious freedom; (2) better training of refugee and consular officers in the field of refugee and asylum adjudications and human rights, particularly religious freedom, as required by sections 602 and 603 of IRFA; and (3) the implementation of certain operational requirements imposed on the refugee and asylum programs by IRFA (USCIRF, 2004, p. 91).¹⁵

O documento ainda esclarece que a administração Bush fez progressos importantes nesse sentido. Em consonância com as seções 601 e 602 (d) do IRFA, foi inserida uma seção sobre refugiados no relatório anual sobre liberdade religiosa internacional do Departamento de Estado. Além disso, houve menção à temática no relatório enviado ao Congresso, referente à admissão de refugiados no ano fiscal de 2004. Apesar desses esforços, ainda havia falhas no treinamento dado aos oficiais de imigração e em priorizar refugiados oriundos de países considerados como preocupação específica.

Devido ao foco desta pesquisa, contudo, é enfatizado apenas o segundo tipo de recomendação, ou seja, aquelas direcionadas a países específicos. Nesse aspecto, é possível observar que entre 2001 e 2020 alguns deles se repetiram nos relatórios. No geral, foram feitas recomendações de proteção aos refugiados para a política externa dos EUA, em relação

¹⁵ “A Comissão exortou a Administração a melhorar as ligações institucionais entre os esforços para promover a liberdade religiosa e fornecer acesso aos Programas de Refugiados e Asilo dos EUA. Especificamente, a Comissão recomendou: (1) um esforço sistemático para melhorar o acesso ao reassentamento para aqueles que fugiram de ‘países de preocupação particular’, ou CPCs, e outros países onde há graves violações da liberdade religiosa; (2) melhor treinamento de refugiados e funcionários consulares no campo de decisões de refugiados e asilo e direitos humanos, particularmente liberdade religiosa, conforme exigido pelas seções 602 e 603 do IRFA; e (3) a implementação de certos requisitos operacionais impostos aos programas de refugiados e asilo pelo IRFA” – Tradução nossa.

aos seguintes Estados: Indonésia, Sudão, China, Coreia do Norte, Vietnã, Irã, Burma¹⁶, Laos, Eritreia, Iraque, Síria e República Centro Africana - ver Tabela 04.

Chegou-se a esse resultado por meio de uma análise dos documentos, utilizando-se da ferramenta de busca do leitor de pdf do *Adobe*. Buscou-se pelos seguintes termos em todos os relatórios: “*refugee*”, “*refugees*” e “*refuge*”. Devido ao pequeno número de relatórios e ao formato em que estavam disponíveis, optou-se pela realização de uma análise documental manual, sem a utilização de *softwares* mais sofisticados, como o NVivo, por exemplo. Desse modo, organizou-se as recomendações por países, buscando verificar quais delas foram incorporadas à política de refúgio e quais não foram, conforme será descrito a seguir.

Tabela 04 - Países mencionados recomendações de refúgio da USCIRF (1998-2020)

Ano	Países
2001	Indonésia, Sudão
2002	China, Coreia do Norte, Indonésia, Sudão
2003	China, Coreia do Norte, Indonésia, Vietnã, Sudão
2004	China, Coreia do Norte, Indonésia, Irã, Sudão
2005	China, Coreia do Norte, Sudão
2006	China, Coreia do Norte, Sudão
2007	China, Coreia do Norte, Iraque, Sudão
2008	China, Coreia do Norte, Iraque, Sudão
2009	China, Coreia do Norte, Iraque, Sudão
2010	Burma, China, Coreia do Norte, Indonésia, Iraque, Sudão, Vietnã
2011	Burma, China, Coreia do Norte, Iraque, Vietnã
2012	Burma, China, Coreia do Norte, Iraque, Vietnã
2013	Burma, China, Coreia do Norte, Eritreia, Iraque, Vietnã
2014	Burma, China, Coreia do Norte, Eritreia, Iraque, Síria, República Centro Africana
2015	China, Coreia do Norte, Eritreia, Iraque, Irã, Síria, República Centro Africana
2016	China, Coreia do Norte, Iraque, Irã, Síria, República Centro Africana
2017	China, Coreia do Norte, Iraque, Irã, Síria, República Centro Africana

¹⁶ Optou-se pelo uso do termo “Burma”, ao invés de “Myanmar”, a fim de seguir o padrão adotado pela USCIRF em seus relatórios.

2018	China, Coreia do Norte, Irã, Síria, República Centro Africana
2019	China, Irã, Síria, República Centro Africana
2020	Irã, República Centro Africana

Fonte: O autor (2023), a partir dos relatórios da USCIRF de 2001 a 2020.

4.3.1 Indonésia

A Indonésia foi um dos primeiros países a aparecer nos relatórios da USCIRF devido a preocupações por deslocamento forçado em virtude de perseguição religiosa, ainda em 2001, permanecendo assim até 2004 e, depois, em 2010. Segundo a instituição, no final da década de 1990, após o término de quase de trinta anos de governo do presidente Suharto, o país enfrentou uma série de conflitos civis, incluindo disputas nas quais a religião teve um papel importante. Os motivos desse fenômeno são diversos, mas incluem programas do antigo governo de transferência de pessoas de ilhas mais populosas para aquelas com demografia menor. Além disso, partes dos militares indonésios buscaram desestabilizar a administração do então presidente Abdurrahman Wahid.

O relatório de 2001 destaca que um desses conflitos motivados por questões religiosas ocorreu nas ilhas Moluccas, em janeiro de 1999, entre as comunidades cristãs e muçulmanas. As causas que levaram a essas disputas são multifacetadas, adquirindo rapidamente um caráter sectário. Lugares de culto foram alvejados e centenas de mesquitas e igrejas foram destruídas. As coisas pioraram em 2000, quando um grupo armado muçulmano da Indonésia, o *Laskar Jihad*, estabeleceu-se nas ilhas, tornando os atritos mais violentos. Em outubro do mesmo ano, começaram a surgir relatos de que várias pessoas estavam sendo forçadas a se converter ao Islã ou morrer. Do mesmo modo, muçulmanos foram obrigados a participar de cultos em igrejas e comer porco (USCIRF, 2000, p. 66).

Estima-se que, até 2001, entre 5 mil e 8 mil pessoas morreram e mais de 500 mil, tanto cristãos quanto muçulmanos, foram forçados a deixar suas casas. A maioria deles foi para a província de Sulawesi, uma região que já dispunha de uma grande quantidade de deslocados forçados advindos do Timor Leste, Irian Jaya e Aceh, essas últimas, ilhas da Indonésia. Diante disso tudo, o governo fez pouco para conter a violência, levando a USCIRF a, dentre outras coisas, sugerir que os EUA aumentassem a assistência dada pela USAID especificamente para os refugiados cristãos e muçulmanos (USCIRF, 2001, p. 5).

No ano seguinte, em 2002, a Comissão noticiou que em julho de 2001 o *Laskar Jihad* passou a atuar também em Sulawesi, havendo, porém, uma contenção dos conflitos por parte das forças armadas, com acordos de paz sendo assinados em dezembro. Acordos semelhantes foram feitos nas Molucas em fevereiro de 2002, embora houvesse preocupações quanto à durabilidade deles. Nesse sentido, uma das recomendações da USCIRF foi para que o governo indonésio mantivesse tropas nas duas regiões a fim de assegurar a eficácia dos esforços de reconciliação possibilitando assim o retorno em segurança dos refugiados. Além disso, reforçou a sugestão para que o governo americano continuasse a oferecer ajuda específica para os refugiados cristãos e muçulmanos vítimas dos conflitos (USCIRF, 2002, p. 54).

As mesmas recomendações foram feitas no relatório de 2003, o qual destacou como a política dos EUA para a Indonésia refletiu algumas das sugestões da Comissão. Por exemplo, o *FY 2003 Foreign Relations Authorization Act (P.L. 107-228)* do Congresso demonstrou a preocupação de que o governo indonésio deveria ter um progresso significativo nos esforços de acabar com as violações de direitos humanos cometidas pelas forças armadas. Ademais, deveria investigar e julgar os responsáveis pelas violações, fossem eles oficiais do exército ou membros de organizações terroristas (USCIRF, 2003, p. 17). A ação reflete a proposta da USCIRF para que os EUA pressionassem a Indonésia a fim de garantir a paz nas regiões de conflito, possibilitando o retorno dos refugiados.

O relatório de 2004, por sua vez, ressaltou que, apesar dos tratados assinados em 2001 e 2002, a violência continuou, sobretudo em Sulawesi. Como resultado, em 2003, 55 pessoas foram mortas e 300 mil permaneciam deslocadas. Contudo, não houve mais recomendações da USCIRF em relação aos refugiados (USCIRF, 2004, p. 34). Apesar de os relatórios da organização apontarem que, entre 2001 e 2004, entre 500 mil e 300 mil indonésios se tornaram refugiados por perseguição religiosa, o ACNUR apresenta números bastante diferentes. De acordo com a agência da ONU, neste período, o número de refugiados indonésios debaixo de seu mandato, variou de 3 mil para 4 mil.

Segundo o *Refugee Processing Center*, porém, entre 2002 e 2004, apenas 39 indonésios foram admitidos no país. Não há, porém, dados disponíveis - nem no banco do ACNUR nem do governo americano - sobre a religião ou causa do refúgio concedido a essas pessoas, impossibilitando saber se eles foram vítimas ou não dos conflitos religiosos nas ilhas Molucas ou em Sulawesi. Apesar de ser algo relevante, essa informação não seria um empecilho para a escolha desse caso, uma vez que nenhum dos relatórios da USCIRF sugeriu que o governo americano oferecesse refúgio aos indonésios desabrigados em virtude desses conflitos.

Há algo, porém, que explica essa discrepância entre as informações da USCIRF e as do ACNUR, ao mesmo tempo em que esclarece o porquê de a Indonésia não ser a melhor opção para se aplicar o *process tracing* nesta tese. É o fato de que as pessoas consideradas pela Comissão como refugiadas são, na verdade, deslocados internos, uma vez que não ultrapassaram as fronteiras internacionais da Indonésia. Pelo fato de o termo ter tido uma definição reconhecida pelo Direito Internacional apenas em 1998, talvez os funcionários da USCIRF ainda não o conhecessem, empregando a palavra “refugiado”. Isso é corrigido no relatório de 2010, em que é utilizada a sigla IDP (*internally displaced persons*) para se referir às mesmas populações (USCIRF, 2010, p. 265). Nesse sentido, o caso apresenta tanto X quanto Y, já que, conforme demonstrado, algumas recomendações da USCIRF realmente foram incorporadas à política dos EUA para a Indonésia. X, porém, não se enquadra nas definições propostas pelo trabalho, cujo foco específico são os refugiados.

4.3.2 Sudão

O Sudão é um nome frequente nos relatórios da USCIRF, sendo alvo de recomendações sobre refúgio por perseguição religiosa de 2001 a 2010. É também um caso emblemático da eficácia da organização, pois várias sugestões foram incorporadas à política externa dos EUA para o país, sobretudo no processo de paz que levou ao fim de quase duas décadas de guerra civil e tentativa de genocídio. Isso é reconhecido até por figuras como Paul Marshall, Nina Shea e Leila Gilbert que, conforme será observado no próximo capítulo, foram figuras importantes no lobby que levou à aprovação do IRFA. De acordo com eles, a Comissão “desempenhou papel fundamental na recomendação de políticas para o encerramento das disputas entre o sul e o norte no Sudão” (MARSHALL; GILBERT; SHEA, 2014, p. 347).

De fato, já em seu primeiro relatório, no ano 2000, a USCIRF classifica o Sudão como o maior violador da liberdade religiosa, o que se repetiu nos anos seguintes. Ainda em 2000, a Comissão chamou atenção para o fato de que a religião era um dos elementos centrais do conflito civil sudanês, havendo uma série de abusos de direitos humanos e humanitários. Para a USCIRF, o governo estava cometendo genocídio contra a população civil que habitava no sul do país, na região das Montanhas de Nuba. Diante disso, foi recomendado, dentre outras coisas, que a administração Clinton lançasse um programa de pressões econômicas e diplomáticas para mudar a situação no Sudão (USCIRF, 2000, p. 2).

As coisas, no entanto, permaneceram as mesmas em 2001 e os esforços do democrata se mostraram insuficientes. Houve um aumento nos bombardeios a alvos civis e humanitários, bem como casos de rapto e escravidão por parte de milícias ligadas ao governo, e no uso de ajuda humanitária como armas de guerra. Ademais, as violações à liberdade religiosa tornaram-se ainda mais severas. Foi a partir daí que a instituição começou a fazer recomendações específicas sobre refugiados e IDPs. A princípio, sugeria-se apenas que o governo americano trabalhasse para aumentar a documentação dos abusos de direitos humanos que estavam acontecendo no Sudão. Para isso, deveria apoiar de modo diplomático e financeiro o estabelecimento de monitores no sul do país e em países vizinhos, onde houvesse populações de refugiados sudaneses (USCIRF, 2001, p. 11-12). O mesmo foi sugerido no relatório de 2002, após a administração Bush ter nomeado, em setembro de 2001, o ex-senador John Danforth como *Special Envoy for Sudan*, em consonância com as recomendações da organização (USCIRF, 2002, p. 58-60).

Esse impacto da USCIRF na diplomacia americana para o Sudão ocorreu novamente em 2002, quando o Congresso, por meio do *Sudan Peace Act of 2002*, reconheceu que o governo sudanês havia cometido atos de genocídio contra as populações do sul do país e da região das Montanhas Nuba. Além disso, os EUA deram apoio à criação do *Civilian Protection Monitoring Team* para investigar abusos contra civis. Em fevereiro de 2003, o mandato da iniciativa foi estendido para abranger a verificação do acordo de paz firmado entre o governo do Sudão e o Movimento/Exército para Libertação do Povo Sudanês (SPLM/A)¹⁷, em outubro de 2002 (USCIRF, 2003, p. 21).

O relatório de 2004 afirma que os esforços de paz em 2003 trouxeram, de fato, resultados positivos em várias partes do país, sobretudo nas montanhas Nuba; o que possibilita o retorno de deslocados forçados. Ao mesmo tempo, porém, milícias apoiadas pelo governo começaram a realizar novas atrocidades contra os civis de Darfur, povos culturalmente e etnicamente distintos dos do sul. De acordo com trabalhadores humanitários da ONU, a situação poderia ser considerada como uma limpeza étnica, havendo tentativas de depopular áreas inteiras. Diante disso, a USCIRF recomendou que os EUA dessem continuidade aos esforços de enviar ajuda humanitária para a população de Darfur, bem como tomar medidas para pôr fim à limpeza étnica. Uma das maneiras de se fazer isso seria por meio da assistência aos IDPs e refugiados, a fim de que eles pudessem retornar em segurança para suas casas.

¹⁷ Em inglês, *Sudan People's Liberation Movement/Army*.

Essa questão tornou-se uma prioridade nos anos que se seguiram, principalmente após a assinatura de um acordo de paz entre o governo do Sudão e o SPLM/A, em 09 de janeiro de 2005, pondo fim a 23 anos de conflitos civis. Os protocolos assinados deveriam se tornar a base para uma futura constituição e, após seis anos, seria conduzido um referendo para decidir se o Sul se tornaria independente ou não¹⁸ (USCIRF, 2004, p. 48). Em virtude disso, a USCIRF fez as mesmas recomendações sobre deslocados forçados no relatório de 2005 e nos de 2006 a 2009, tendo uma seção inteira de recomendações destinadas ao tema que foram repetidas ao longo dos anos.

No documento de 2006, a Comissão destacou que, na época, em termos de civis obrigados a deixarem suas casas, nenhum conflito se aproximava do Sudão. Naquele ano, havia mais de 600 mil refugiados e quatro milhões de deslocados internos, vítimas da guerra Norte-Sul. Em adição, havia mais de 200 mil refugiados e dois milhões de deslocados internos oriundos de Darfur, totalizando sete milhões de deslocados forçados de uma população de 40 milhões de sudaneses. A maioria dos que compunham o primeiro grupo eram cristãos e seguidores de religiões africanas. O segundo grupo, por sua vez, era formado majoritariamente por integrantes de tribos identificadas como africanas em contraste com as árabes. Estimava-se que 500 mil deslocados internos e 50 mil refugiados já tivessem retornado para o Sul e para áreas transicionais (USCIRF, 2006, p. 38-39).

Logo, dentre as muitas sugestões da USCIRF quanto à temática, as principais eram para que os EUA cooperassem com o ACNUR e outras agências da ONU para assegurar que esses deslocados forçados retornassem de modo voluntário e tivessem suas necessidades humanitárias atendidas. Ademais, sugeria-se também que os EUA trabalhassem com outros países de reassentamento e ONGs para garantir que o ACNUR fosse capaz de identificar aqueles refugiados que não poderiam retornar ao Sudão e precisariam ser realocados para um terceiro país (USCIRF, 2006, p. 43-44).

De acordo com o relatório de 2008, 500 mil dos refugiados do primeiro grupo estavam na República Centro Africana, República Democrática do Congo, Etiópia, Egito, Quênia ou Uganda. Os do segundo grupo, por outro lado, encontravam-se no Chade e na República Centro Africana (USCIRF, 2008, p. 171). O relatório de 2009 manteve os mesmos números e trouxe a informação de que, desde 2005, mais de dois milhões de deslocados forçados já haviam retornado para o Sudão. Porém, apenas 13% deles haviam feito por meio de programas liderados pelo ACNUR ou pela OIM. Isso significa que eles receberam menos

¹⁸ Isso de fato ocorreu, quando o Sudão do Sul declarou sua independência em 09 de julho de 2011.

apoio e ajuda humanitária, levando a USCIRF a manter algumas das mesmas recomendações (USCIRF, 2009, p. 101).

Apesar das muitas sugestões para que os EUA coordenassem o reassentamento de refugiados que não pudessem retornar ao Sudão, de acordo com o *Refugee Processing Center*, neste período de 2002 a 2010 apenas 10.289 deles foram beneficiados pelo programa estadunidense. Isso aponta um dos motivos pelos quais o Sudão não será escolhido como um dos casos a serem estudados, apesar de claramente conter X e Y. Conforme foi demonstrado, a política externa dos EUA para o Sudão considerou várias das recomendações da USCIRF. Novamente, porém, o foco maior foi dado aos deslocados internos e não aos refugiados em si. Logo, o caso do Sudão deveria ser mais bem analisado em um *process tracing* que visasse testar, por exemplo, a teoria dos regimes de Krasner (2012), analisando o papel dos EUA no regime internacional de proteção aos refugiados. Outra opção seria o neoinstitucionalismo de Axelrod e Keohane (1985) para compreender a cooperação dos EUA com o ACNUR. As duas situações são bons itens de uma futura agenda de pesquisa sobre a USCIRF, porém, divergem do objetivo da tese de testar a teoria do novo liberalismo.

4.3.3 China e Coreia do Norte

Nas recomendações da USCIRF sobre refugiados, China e Coreia do Norte aparecem conjuntamente nos relatórios de 2002 a 2018, com poucas mudanças no que é sugerido. O principal motivo é o tratamento dado pela China aos norte-coreanos que buscam refúgio no país. Assim, é preciso considerar os dois casos simultaneamente, entendendo primeiro quais as condições que geram o deslocamento e qual papel os EUA podem desempenhar nesse cenário.

Nesse sentido, no documento de 2002, a Comissão afirma que os cidadãos da Coreia do Norte são talvez o povo menos livre da terra, já que vivem debaixo de um governo totalitário que os nega a dignidade humana e os mata de fome enquanto busca adquirir armas de destruição em massa. Nesse cenário, não existe liberdade religiosa, muito menos proteção aos direitos humanos. Diante disso, é recomendado que o governo americano inste a China, Rússia e outros membros da comunidade internacional a oferecer refúgio aos norte-coreanos. No caso chinês, em específico, seria necessário também negociar para que ONGs tivessem

acesso ao norte do país, onde se encontram a maior parte dos refugiados (USCIRF, 2002, p. 55-57).

A tônica é basicamente essa ao longo de quase duas décadas de relatórios anuais. Em 2003, ao fazer a mesma recomendação em relação à China, a USCIRF afirma que o senado introduziu e aprovou com unanimidade uma resolução (S. Com. Res 114) que refletia isso. A medida visava persuadir as autoridades chinesas a identificar e proteger os requerentes de refúgio oriundos da Coreia do Norte, permitindo-lhes ter acesso ao ACNUR. Na época, Pequim havia se recusado a conceder o status de refugiados a um total de norte-coreanos que variava entre 30 mil e 300 mil pessoas, forçando-as a serem repatriadas em outro lugar (USCIRF, 2003, p. 13-14).

Em 2004, a Comissão realizou um evento em Los Angeles intitulado *North Korea: Human Rights Ground Zero*, tendo como um dos destaques, a questão dos refugiados. Foi ressaltado que muitos dos norte-coreanos que iam para a China estavam sendo presos e em seguida enviados de volta para a Coreia Norte. Tanto esses quanto os que retornavam voluntariamente passavam por interrogatórios e os que tinham contato com sul-coreanos ou missionários cristãos eram sujeitos a punições severas, como pena de morte. Assim, além das sugestões anteriores de política, é recomendado também que os EUA expandam a agenda de negociações das chamadas *Six Party Talks* sobre a segurança da península coreana para incluir questões de direitos humanos e refugiados (USCIRF, 2004, p. 36-37).

O mesmo é proposto no relatório do ano seguinte, acrescentando ainda que os EUA deveriam designar um *Special Envoy on Human Rights in North Korea*. Ademais, enfatizassem a questão da proteção aos requerentes de refúgio nas relações bilaterais com a China, Rússia, Mongólia e outros aliados regionais. Além disso, promovesse maior cooperação entre o Departamento de Estado, o Departamento de Segurança Doméstica e a Coreia do Sul para facilitar o reassentamento de norte-coreanos nos EUA e em outros países (USCIRF, 2005, p. 67).

Em novembro de 2005, a USCIRF publicou um relatório especial intitulado *Thank You, Father Kim Il Sung: Eyewitness Accounts of Severe Violations of Freedom of Thought, Conscience, and Religion in North Korea*. O estudo ouviu vários dissidentes norte-coreanos, os quais afirmaram existir, na época, entre 30 mil e 100 mil compatriotas refugiados na China, os quais estavam sendo considerados pelo governo chinês como migrantes econômicos e elegíveis para repatriação, devido a um acordo firmado com a Coreia do Norte. (USCIRF, 2006, p. 51). Essa última recomendação era baseada no *North Korea Human Rights Act of 2004* (P.L. 108-333) – que viria a ser renovado em 2008. A legislação, ratificada pelo

presidente Bush em outubro de 2004 e obtendo caráter de lei, visava facilitar o reassentamento de deslocados forçados norte-coreanos nos EUA (USCIRF, 2005, p. 137).

No relatório de 2010, a Comissão reconhece que os EUA têm adotado algumas de suas recomendações, como apoiar publicamente a inclusão da questão dos direitos humanos nas pautas do *Six-Party Talks*. Contudo, ainda era necessário atender às sugestões específicas sobre refugiados (USCIRF, 2010, p. 40). Em 2015, a situação permanecia a mesma, mas agravada pela cerca construída pela China para dificultar a entrada de norte-coreanos, bem como as evidências encontradas por uma comissão de inquérito da ONU de que oficiais chineses davam informações para a Coreia do Norte sobre os cidadãos que tinha o refúgio negado e eram repatriados (USCIRF, 2015, p. 53).

Nesse sentido, as recomendações sobre os refugiados até 2018 permaneceram praticamente as mesmas dos relatórios do início dos anos 2000. Apesar disso, segundo o *Refugee Processing Center*, entre 2002 e 2020, apenas 220 norte-coreanos foram admitidos como refugiados nos EUA. Assim, embora tenhamos tanto X quanto Y, um estudo sobre a Coreia do Norte iria requerer mais do que buscar compreender o que levou os EUA a seguir as recomendações da USCIRF sobre refugiados, mas porque algumas delas se mostraram aparentemente não tão eficazes quanto imaginadas inicialmente. Isso, contudo, vai muito além do escopo desta tese, requerendo um conhecimento maior por parte do pesquisador sobre questões importantes das relações internacionais na península coreana, sobretudo no que diz respeito a segurança e as disputas de poder entre EUA e China. É, portanto, uma boa sugestão de pesquisa para o crescente campo de estudos sobre a Ásia no Brasil e no mundo.

4.3.4 Vietnã

A primeira vez que a USCIRF fez recomendações sobre refúgio em relação ao Vietnã foi no relatório de 2003, voltando a fazê-lo entre 2011 e 2013. Na primeira ocasião, o documento afirmou que desde 2001 as condições da liberdade religiosa no país estavam se deteriorando. Líderes religiosos importantes que se tornaram dissidentes foram presos e o governo deu continuidade a uma campanha de forçar minorias religiosas das províncias do nordeste do país e na *Central Highlands* a renunciar sua fé. Os abusos eram sancionados pelos altos patamares do governo vietnamita (USCIRF, 2003, p. 41).

O relatório reconhece também que a diplomacia americana tem falhado em promover a liberdade religiosa no Vietnã e ressalta que o mesmo problema tem sido enfrentado pelo

Parlamento Europeu e outros governos ocidentais. Nesse sentido, a Comissão propõe que os EUA negociem para o governo do Camboja cumprir seus compromissos perante o Direito Internacional e reconhecer como refugiados os vietnamitas que fujam para o país e se enquadrem na definição do termo. Atenção especial deveria ser dada às minorias religiosas oriundas do nordeste do Vietnã e da *Central Highlands* (USCIRF, 2003, p. 87).

Segundo os documentos da USCIRF, em 2011, as violações continuaram as mesmas no país, que é um Estado autoritário governado pelo Partido Comunista. Desde 2007, quando o Vietnã entrou na OMC, o governo adotou medidas repressivas a tudo o que era considerado como ameaça à sua autoridade. Em virtude disso, passou a exercer maior controle sobre as liberdades de expressão, associação e assembleia. Embora tenha havido mais tolerância para as comunidades religiosas legalmente reconhecidas se reunirem para cultuar e melhor se organizar, houve continuidade da política de controle. Tornou-se comum também a supressão das atividades religiosas independentes e prisão de indivíduos que se envolviam com atividades independentes ou defendiam maior liberdade de crença.

As práticas religiosas foram restringidas por meio de requerimentos de registro, maus tratos, discriminação oficial, vigilância e intimidação. Uma unidade especial da “polícia religiosa” monitora e controla grupos que as autoridades consideram “extremistas”, incluindo minorias étnicas e líderes não registrados, sejam eles protestantes, budistas khmer, grupos Hoa Hao e Cao Daí ou padres católicos. Apesar dessas restrições, houve crescimento do número de aderentes às religiões, sobretudo nas regiões onde há mais liberdade para as religiões oficiais com registro concedido pelo governo (USCIRF, 2011, p. 197-198).

No *Central Highlands*, contudo, os grupos religiosos não reconhecidos continuam enfrentando restrições severas, confisco de terras, discriminação, destruição de propriedade e outros abusos. A situação permaneceu a mesma em 2012 e 2013, fazendo com que a USCIRF fizesse as mesmas recomendações em relação aos refugiados. A maioria delas consistia basicamente na coordenação de ações dos EUA com o governo vietnamita e outros países, juntamente ONGs, visando, principalmente, mitigar as causas do refúgio. Há três, porém, que merecem ser destacadas:

1. Permitir que o ACNUR tivesse acesso à região do *Central Highlands* para monitorar o repatriamento das minorias religiosas que haviam fugido para o Camboja.
2. Aumentar o uso do dispositivo da Prioridade 1 para aceitar refugiados com temor bem fundado de perseguição, estejam eles ainda no Vietnã ou já em um segundo país, sem a necessidade de passar pela triagem prévia do ACNUR;

3. Permitir a entrada nos EUA de monges e freiras filiados à ordem budista *Plum Village*, vindos da Tailândia com visto temporário para trabalhadores religiosos (R-1). Ademais, possibilitar a emissão dos documentos necessários para que eles se juntem a comunidades que estejam em funcionamento nos EUA até que suas ordens sejam reestabelecidas no Vietnã (USCIRF, 2013, p. 209).

Nos relatórios posteriores da Comissão sobre o país, não há nenhuma referência a essas sugestões. Porém, ao analisar os relatórios anuais sobre refugiados enviados ao Congresso, é possível notar que a segunda recomendação foi de fato adotada. No ano fiscal de 2011, 119 vietnamitas foram admitidos como refugiados. No ano fiscal de 2012, o número foi de 100. Por fim, no ano fiscal de 2013, foram 86. Embora os documentos ressaltem a situação da liberdade religiosa no Vietnã e afirmem que os nacionais do país devem ser admitidos na categoria de Prioridade 1, não há dados disponíveis se esses números de admissões são realmente minorias religiosas. Desse modo, fica clara a presença de X, mas não de Y, impossibilitando a utilização do *process tracing* para teste de teoria.

4.3.5 Eritreia

A USCIRF faz recomendações aos EUA sobre a questão dos refugiados eritreus nos relatórios de 2013 a 2015. Nos três documentos, foi sugerida basicamente a mesma coisa: que os EUA aumentem a ajuda dada ao Escritório do ACNUR e a organizações não governamentais para proverem apoio aos requerentes de refúgio que deixaram a Eritreia. Atenção especial deve ser dada aos que têm necessidades psicossociais devido a maus tratos (USCIRF, 2013, p. 69).

A razão para isso é o fato de que violações à liberdade religiosa são sistemáticas e contínuas no país, incluindo tortura dos prisioneiros, detenções arbitrárias e sem acusações, proibição de atividades relacionadas à fé e intervenção em assuntos dos grupos religiosos registrados. Nesse sentido, as principais vítimas são os cristãos evangélicos e pentecostais, bem como as Testemunhas de Jeová. A Igreja Ortodoxa, por sua vez, sofre intervenção direta do governo, o qual também reprime as atividades dos muçulmanos (USCIRF, 2014, p. 55).

De acordo com a Comissão, a Eritreia vive nessa situação desde 1993, quando o presidente Isaias Afwerki, da Frente Popular para Democracia e Justiça, assumiu o controle do país após a independência da Etiópia. Afwerki detém todo o poder no país e reprime

qualquer atividade independente. Por causa disso, há centenas de eritreus presos devido à oposição real ou imaginária ao governo, sendo torturados e submetidos a trabalhos forçados. Os prisioneiros religiosos, todavia, são submetidos a abusos piores. Segundo os relatos de alguns que foram libertos, os presos são confinados em containers de navios lotados, submetidos a variações extremas de temperatura. Eles não são acusados formalmente e não têm acesso à defesa legal, tampouco a um julgamento justo ou à visita de familiares. Ademais, não podem realizar atividades religiosas na prisão, como ler livros sagrados, cantar em voz alta, orar ou pregar (USCIRF, 2015, p. 40).

O relatório de 2013 destaca que centenas de milhares de eritreus deixaram o país, indo principalmente para a Etiópia e o Sudão. Na época, as estimativas do ACNUR eram de que houvesse mais de 250 mil refugiados eritreus. Embora muitos estejam fugindo do serviço militar obrigatório, grandes números deles são de vítimas de perseguição religiosa, como líderes que foram obrigados a participar de atividades nacionais que contrariavam suas convicções pessoais. Os cristãos pentecostais são a maioria desses casos, seguidos pelas Testemunhas de Jeová (USCIRF, 2013, p. 67).

De acordo com os dados do *Refugee Processing Center*, entre 2013 e 2015, os EUA admitiram 4.908 eritreus como refugiados. Entretanto, não é possível saber quantos deles são vítimas de liberdade religiosa. Ademais, a Eritreia não recebe nenhum tipo de assistência humanitária ou de segurança estadunidense, uma vez expulsou a USAID do país em 2005 e, a partir de 2010, recusou-se a aceitar um novo embaixador americano. Isso levou os dois Estados a romperem relações diplomáticas, fazendo com que os EUA revogassem as credenciais da contraparte eritreia (USCIRF, 2015, p. 41).

Quanto às recomendações da USCIRF, para verificar se existe Y, seria preciso uma análise maior das relações de cooperação dos EUA com o ACNUR. Isso, assim como no caso do Sudão, exigiria o teste de outra teoria, diferente da que esta tese se propõe a testar, podendo ser mais uma possibilidade de pesquisa futura.

4.3.6 República Centro Africana

A República Centro Africana (RCA) passou a ter destaque nos relatórios da USCIRF a partir de 2014 e, desde então, as recomendações sobre deslocados forçados têm sido uma constante. De acordo com os documentos da Comissão, o país majoritariamente cristão tem um longo histórico de violência política, golpes e abusos de direitos humanos. Porém, embora

existisse discriminação societal contra muçulmanos, violações severas à liberdade religiosa e conflitos sectários são um fenômeno recente.

Tudo começou em dezembro de 2012, com uma rebelião iniciada por um grupo de rebeldes armados, os Sélékas, oriundos da região majoritariamente muçulmana de Vakaga, apoiados por guerrilheiros do Sudão e do Chade. Eles tomaram a capital do país em março de 2013, depondo o presidente François Bozizé, após tentativas frustradas de acordo em janeiro do mesmo ano. Durante a rebelião e após o golpe, vários cristãos foram atacados, bem como suas propriedades e igrejas. Em consequência, temendo que a RCA se tornasse uma teocracia islâmica, em setembro, os cristãos formaram sua própria milícia, conhecida como antibalaka, e passaram a alvejar não apenas os Sélékas, mas também indivíduos e bairros muçulmanos. O país mergulhou então em um conflito religioso (USCIRF, 2014, p. 155).

Em 2014, houve uma verdadeira limpeza étnica nas áreas de maioria muçulmana. Isso resultou no deslocamento forçado de 80% dos muçulmanos para países vizinhos e na destruição de 417 das 436 mesquitas da RCA. A fim de apaziguar a situação, a União Africana (UA), juntamente com a União Europeia e a França enviaram tropas de pacificação. Os soldados da UA foram integrados, em setembro de 2014, à *United Mission in the Central African Republic* (MINUSCA), já que as autoridades governamentais locais não tinham recursos para pôr fim à violência e reestabilizar o país (USCIRF, 2015, p. 86).

O relatório da USCIRF de 2016 relata que, em 2015, devido ao conflito, milhares foram mortos, 2.7 milhões de pessoas necessitavam de ajuda humanitária, 450 mil haviam se tornado deslocados internos e 450 mil refugiados. A maioria deles foi para o Chade, República Democrática do Congo e Camarões. Em dezembro do mesmo ano, 93% dos centro-africanos votaram para aprovar uma nova constituição, a qual reconhece e institui a liberdade religiosa. Em seguida, foram realizadas eleições pacíficas em fevereiro de 2016 (USCIRF, 2016, p. 87). Isso, porém, não impediu que houvesse novas demonstrações de violência sectária nos meses seguintes.

Em 2018, apesar das tentativas de conciliação entre os dois grupos, a violência continuou, sobretudo a perseguição contra os muçulmanos. Em virtude disso, aumentou para 688 mil a quantidade de deslocados internos no país, e para mais 542 mil refugiados, sendo o maior número de deslocamento forçado desde 2014 (USCIRF, 2018, p. 25). A situação permaneceu praticamente a mesma em 2019. Nesse sentido, as principais recomendações da USCIRF era que os EUA oferecessem ajuda humanitária, principalmente para programas de assistência e proteção a deslocados forçados e apoiassem os esforços de pacificação, especialmente a MINUSCA. Ao analisar os relatórios é possível observar que as sugestões

foram de fato integradas, uma vez que os EUA se tornaram, por exemplo, o maior doador de fundos para ajuda humanitária (USCIRF, 2019, p. 33). Apenas no ano fiscal de 2020, foram mais de seis milhões de dólares (USCIRF, 2020, p. 61).

Isso posto, é muito provável que neste caso tenhamos, além de X, também Y, o que o tornaria elegível para o teste de teoria proposto na tese. Para verificar a existência de Y, porém, seria necessário investigar como esse dinheiro enviado pelos EUA foi empregado e se projetos com refugiados foram realmente financiados. Tal tarefa, contudo, não é tão simples, devido à dificuldade de se ter acesso a essas informações. Do mesmo modo, seria complicado identificar os processos causais que levaram o governo americano a agir da maneira que o fez em relação à RCA. O conflito e a crise de refugiados no país não chamaram tanta atenção da comunidade internacional – e muito menos da população estadunidense – como outras crises humanitárias que ocorreram simultaneamente, a exemplo da Síria ou Iraque.

4.3.7 Irã

A primeira vez que o Irã foi mencionado nos relatórios da USCIRF por questões envolvendo refugiados foi em 2005. Como o próprio documento afirma, em 2003, o Departamento de Segurança Doméstica dos EUA começou a negar o status de refugiados para cristãos e judeus iranianos, afirmando que essas minorias não enfrentavam algo em nível real de perseguição. Por isso, o governo da Áustria – o país de passagem, onde eles requeriam o refúgio nos EUA – começou a negar a emissão de vistos para cristãos iranianos.

Desse modo, o senador Arlen Specter propôs uma mudança na linguagem jurídica para abranger esses solicitantes, estendendo a eles a Emenda Lautenberg. Essa legislação facilitou a entrada nos EUA de refugiados cristãos e judeus oriundos da antiga União Soviética desde 1989. Em setembro de 2003, quando havia o risco de que a proposta de Specter fosse rejeitada pelo Departamento de Estado, a USCIRF recomendou a sua aprovação e a instituição retirou sua oposição. A emenda passou e tornou-se lei em janeiro de 2004, embora precisasse ser renovada periodicamente (P.L. 108-199, Division E, Title II, Sec. 213) (USCIRF, 2005, p. 76).

À luz disso, a Comissão passou a instar a partir de 2015 em seus relatórios que o Congresso reautorizasse a Emenda Lautenberg e trabalhasse para conceder ao presidente a capacidade permanente de autorizar a concessão do status de refugiados para grupos específicos. Nesse aspecto, seriam considerados como características em comum o fato de

serem alvos de perseguição em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política (USCIRF, 2015, p. 49). Ou seja, definição contida na Convenção de 1951 e nos Protocolos de 1967.

O que torna isso tão relevante é o fato de que, como descreve o relatório de 2020, o Irã é um Estado teocrático e autoritário. Aproximadamente 95% da população é muçulmana xiita. Entre 5 e 10% são sunitas e apenas 0.3% professa outras crenças, incluindo a fé baha'í, o zoroastrismo, cristianismo e judaísmo (USCIRF, 2020, p. 25). A religião oficial do país é a escola Jaafari do Islã xiita e ele é governado com base na doutrina do *Velayat-e-Faqih*, ou governo do jurista. A Constituição reconhece cristãos, judeus e zoroastras como minorias religiosas protegidas, com liberdade religiosa, desde que ajam dentro de certos limites (USCIRF, 2019, p. 52). A realidade, porém, é bem diferente. Esses grupos são bastante perseguidos, especialmente os baha'ís, que nem da suposta proteção da lei desfrutam. São comuns os casos de prisões arbitrárias, antisemitismo, negacionismo do Holocausto e outras violações à liberdade religiosa (USCIRF, 2017, p. 44-49).

De acordo com o *Refugee Processing Center*, entre 2015 e 2020, foram admitidos nos EUA 9.436 refugiados iranianos. A atuação da USCIRF em 2004 para a aprovação da Ementa Lautenberg seria um ótimo caso para a aplicação do *process tracing* de explicação de resultado e até poderia ser analisado à luz das teorias utilizadas nesta tese. Contudo, devido às limitações temporais desta pesquisa, foi possível realizar apenas um estudo de caso, optando-se por priorizar o caso iraquiano devido à facilidade de informações e à possibilidade de fazer o teste de teoria. Uma boa sugestão de pesquisa, todavia, seria a análise de como a recusa de Trump em atender as recomendações da USCIRF sobre a Síria acabou inviabilizando também a eficácia da própria Ementa Lautenberg em relação aos iranianos.

4.3.8 Burma

Burma foi um dos primeiros países a serem incluídos nos relatórios da USCIRF. No entanto, a preocupação com refugiados no país é observada apenas nos documentos de 2010 a 2014. De acordo com o relatório de 2011, o Conselho Estatal de Paz e Desenvolvimento, a junta militar que governava Burma na época, era um dos piores violadores de direitos humanos do mundo. As restrições contra liberdade religiosa se aplicavam a membros de todas as religiões do país (USCIRF, 2011, p. 34).

Ainda assim, os muçulmanos da província de Rakhine (Arakan) e os pertencentes ao grupo minoritário rohingya sofriam níveis piores de perseguição legal, econômica, religiosa e social. Conforme destaca a Comissão, os rohingyas tinham a cidadania negada pelo Estado. Logo, eram impedidos de ter acesso a uma série de atividades e direitos básicos, como frequentar escola pública e tirar documentos, os quais eram essenciais para o recebimento de benefícios governamentais. Além disso, sofriam vários impedimentos na prática de sua fé, não podendo, por exemplo, realizar cerimônias de casamento em algumas vilas de Rakhine. Várias mesquitas e escolas islâmicas foram fechadas. Ademais, a polícia restringia o número de muçulmanos que poderiam se reunir em um lugar e em algumas áreas, só poderiam fazê-lo durante os feriados religiosos. O exército também insuflava conflitos entre os budistas e os muçulmanos (USCIRF, 2012, p. 34).

De acordo com o relatório de 2013, foi isso o que ocorreu em junho de 2012, quando a violência sectária entre os budistas étnicos arakenses e os muçulmanos rohingyas ocasionou centenas de mortos e cerca de 100 mil deslocados internos. A polícia local não interviu para conter o conflito e impediu que ajuda humanitária chegasse aos campos e áreas rohingyas. Ataques semelhantes ocorreram em outubro, gerando uma nova onda de deslocamentos forçados. Requerentes de refúgio rohingyas foram recusados por Bangladesh e Tailândia, sendo inclusive expulsos pelo mar pelo exército tailandês. Muitos deles morreram tentando conseguir abrigo nesses países. Estima-se que, nessa época, 300 mil rohingyas viviam em campos de refugiados em Estados do Sul da Ásia, sofrendo discriminação e sendo alvo de tráfico humano (USCIRF, p. 25).

No documento de 2014, a USCIRF afirma que o governo birmanês realizou algumas mudanças políticas louvadas pelos EUA, como permitir que Aung Sang Suu Kyi, Nobel da Paz (1991), concorresse nas eleições para presidente a serem disputadas no ano seguinte. Ainda assim, permanecia sendo necessária a realização de reformas legais para a proteção de minorias étnicas e religiosas, a exemplo dos rohingyas. Houve uma nova escalada na violência comunitária e cerca de mais 250 mil pessoas foram deslocadas. Aproximadamente 180 mil rohingyas estavam vivendo em campos para deslocados internos, onde eram traficados e enviados para a Tailândia, Malásia e Bangladesh.

Diante disso, a maior parte das recomendações da USCIRF era para que os EUA trabalhassem com aliados regionais na Ásia para a criação de uma força tarefa objetivando o envio de ajuda humanitária e a criação de uma solução durável para os refugiados rohingyas que estivessem fora de Burma. Além disso, aumentar o apoio financeiro e técnico para as

agências da ONU e outras organizações que trabalhassem com esses deslocados forçados (USCIRF, 2014, p. 45).

O relatório de 2015 afirma que em maio do mesmo ano os EUA haviam anunciado uma contribuição de três milhões de dólares em resposta aos apelos da OIM. Ademais, cerca de 14.600 refugiados oriundos de Burma foram admitidos nos EUA no ano fiscal de 2014 e mais de 11.500 eram esperados no ano fiscal de 2015, incluindo mil muçulmanos rohingyas (USCIRF, 2015, p. 15). Segundo *Refugee Processing Center*, foram aceitos, na verdade, 18.386 refugiados birmaneses. Ademais, os EUA se tornaram um dos principais doadores do *Joint Response Plan For Rohingya Humanitarian Crisis*, programa coordenado pelo ACNUR (US DEPARTMENT OF STATE, 2021).

Observa-se, portanto, que esse caso possui tanto X quanto Y e se adéqua aos objetivos desta tese. Novamente, porém, uma das dificuldades para a execução do *process tracing* de teste de teoria é o acesso às informações necessárias para estabelecer os mecanismos que levaram o governo americano a aceitar essas recomendações da USCIRF. Esta tese foi escrita durante o período da pandemia de COVID-19, em um momento em que a entrada de brasileiros nos EUA estava restrita. Logo, a fim de cumprir os objetivos propostos, o autor teve que contar, na maior parte da pesquisa, com fontes primárias documentais, disponíveis online.

4.3.9 Iraque

O Iraque esteve presente nos relatórios da USCIRF em razão de questões envolvendo refugiados entre 2007 e 2015. As principais causas disso foram as crescentes ondas de deslocamentos forçados, ocasionadas pelos conflitos sectários entre xiitas e sunitas após a intervenção dos EUA no país, em 2003, o que ocasionaria a ascensão do Estado Islâmico em 2014. Como destaca o documentado publicado pela comissão em 2007, naquele ano, segundo o ACNUR, mais de dois milhões de iraquianos havia se tornado refugiados em países vizinhos, e quase dois milhões estavam deslocados internamente. Diante disso, a recomendação foi que os EUA priorizassem o reassentamento de mais refugiados. Entre 2003 e 2006, o país havia dado refúgio a apenas 682 iraquianos (USCIRF, 2007, p. 53-54).

Em 2008, a situação da liberdade religiosa no Iraque permanecia grave, principalmente para as minorias religiosas, como os cristãos assírios, os mandeus, sabeus e yazidís, os quais correspondiam a um número desproporcional de refugiados. Embora fossem apenas 3% da população iraquiana antes da guerra, representavam agora 17% dos que haviam

se registrado junto ao ACNUR na Jordânia e na Síria; 57% dos que estavam no Líbano; e 25% na Turquia. Entre 2007 e 2009, por outro lado, houve um aumento dos iraquianos admitidos nos EUA, chegando a mais de 19.000 pessoas, tornando-se o principal destino para os refugiados dessa nacionalidade via o programa de reassentamento do ACNUR. O Departamento de Estado até anunciou, em fevereiro de 2008, novas políticas para facilitar o recebimento de iraquianos, inclusive minorias religiosas, baseado no *Refugee Crisis in Iraq of 2007*, que criou uma nova categoria de Prioridade 02 (USCIRF, 2009, p. 46-48).

Apesar de ter as primeiras recomendações atendidas, a Comissão ainda fez mais oito sugestões ao governo americano sobre a mesma temática, focadas principalmente em ações diplomáticas com aliados regionais para provisão de ajuda humanitária (USCIRF, 2009, p. 49). As propostas foram acatadas e, no ano fiscal de 2009, foram destinados 303.4 milhões de dólares para a ONU e ONGs que trabalhavam prestando ajuda humanitária para os refugiados. No mesmo período, também foram admitidos 18.838 iraquianos nos EUA. Passou-se então a ser sugerido a continuação do reassentamento e a adoção de políticas que possibilitassem o retorno dos refugiados ao Iraque apenas quando fosse seguro (USCIRF, 2010, p. 74, 78-79).

Em 2011, os EUA retiraram suas tropas do país. Nessa época, os deslocamentos forçados estavam diminuindo e tinha iniciado o retorno voluntário. Em 2008 e 2009, cerca de 350 mil deslocados internos e 60 mil refugiados voltaram para suas casas. Entre eles, há poucos membros de minorias religiosas, as quais continuavam em situação de vulnerabilidade. Os EUA continuavam a ajudar organizações que assistiam esses deslocados forçados, doando mais de 355 milhões de dólares no ano fiscal de 2010 e aumentando o reassentamento de iraquianos, que chegou a 52 mil pessoas nessa época. A USCIRF, por sua vez, continuava advogando a continuidade dessas ações (USCIRF, 2011, p. 93-94).

Essa situação iria permanecer até 2014, mudando após o Estado Islâmico conquistar áreas importantes do país. Conforme destacado no relatório de 2015, o grupo terrorista atacava todos os iraquianos que se opunham à sua ideologia violenta. Contudo, as minorias religiosas, em especial os cristãos e yazidis, sofreram abusos severos e em larga escala. Tudo isso contribuiu para mais uma onda de refugiados. Em resposta, os EUA se tornaram o líder mundial de mobilização de recursos para projetos de ajuda humanitária para os deslocados forçados iraquianos. Apenas nos anos fiscais de 2014 e 2015 foram doados mais de 213.8 milhões de dólares. O programa de reassentamento também teve continuidade, aceitando, em 2014, 19.769 iraquianos (USCIRF, 2015, p. 95, 98).

Nota-se, portanto, a presença tanto de X quanto de Y, com um número significativo de recomendações da USCIRF acatadas. Isso em uma situação de bastante relevância para a

política externa dos EUA, tendo em vista que grande parte deles teve que fugir devido às consequências de ações americanas. Acrescenta-se ainda a existência de muitas evidências que ressaltam o papel da Comissão em convencer o governo a admitir os refugiados iraquianos, possibilitando assim observar a existência de um mecanismo que pode fazer uso ou não da teoria do novo liberalismo. Isso justifica a escolha do caso iraquiano em detrimento dos demais brevemente apresentados ao longo deste capítulo.

4.3.10 Síria

As recomendações da USCIRF sobre refugiados sírios estão presentes nos relatórios de 2014 a 2018, período que coincide com a crise humanitária enfrentada pelo país no contexto da Guerra Civil iniciada em 2011, na esteira dos protestos da chamada “Primavera Árabe”. Como afirma o documento divulgado em 2014, a crise síria transformou-se em um conflito sectário exacerbado pelas políticas opressoras de Bashar al-Assad, especialmente violações à liberdade religiosa que afetaram todos os sírios. Acrescenta-se ainda a atuação de grupos terroristas, como o Estado Islâmico e al-Qaeda, que passaram a atacar minorias religiosas como os cristãos e os alauítas. Uma das consequências disso foi um grande número de deslocamentos forçados. Em março de 2014, havia mais de 2.5 milhões de refugiados registrados pelo ACNUR, a maioria no Líbano, Jordânia, Turquia, Egito e Iraque. O número de deslocados internos, por sua vez, chegava a 6.5 milhões (USCIRF, 2014, p. 87).

Diante disso, a USCIRF recomendou que os EUA organizassem juntamente com ONGs, parceiros do *Friends of Syria* e agências da ONU projetos de promoção da tolerância inter-religiosa tanto na Síria quanto nos países acolhedores. Também sugeriu que fosse considerada a isenção de restrições para a emissão de vistos a refugiados que apoiaram certos grupos rebeldes financiados pelos EUA. Ademais, alocasse os recursos necessários para que o Departamento de Segurança Doméstica e outras agências de segurança facilitassem o processo de triagem e reassentamento de refugiados sírios. Por fim, continuasse a oferecer apoio financeiro e logístico para a ONU, organizações humanitárias e países receptores para que levassem ajuda aos deslocados forçados (USCIRF, 2014, p. 89).

Em 2015, o conflito - já em seu quinto ano - tornou-se ainda mais sectário. Os muçulmanos sunitas tendiam a associar os shiitas e alauítas com o regime de Assad - ele mesmo alauíta. Ao mesmo tempo, os alauítas, muçulmanos xiitas e cristãos temiam ser mortos pelo Estado Islâmico e outros grupos terroristas caso o governo caísse. Antes da

guerra, a população síria era de aproximadamente 22.5 milhões de pessoas, dos quais 74% eram muçulmanos sunitas; 13% muçulmanos xiitas, alauítas e ismaelistas; 3% druzos e 10% cristãos, incluindo os ritos síriacos, armênios e greco-ortodoxos. O número de refugiados havia crescido para 3.3 milhões e o deslocados internos para 9.3 milhões (USCIRF, 2015, p. 115-7). Em 2016, a situação do conflito continuou difícil para as minorias religiosas. O número de refugiados aumentou para 4.7 milhões e o de deslocados internos diminuiu para 6,5 milhões, com cerca de 120 mil crianças nascendo apátridas (USCIRF, 2015, p. 122).

Ainda de acordo com o relatório de 2015 da USCIRF, os EUA eram, na época, o maior doador da resposta humanitária à situação na Síria, tendo doado três bilhões de dólares entre setembro de 2012 e dezembro de 2014. Até o início de 2015, o país havia recebido, contudo, um número pequeno de sírios em comparação à magnitude da crise, apenas 450 desde o ano fiscal de 2011. Logo, além de manter as recomendações anteriores, a Comissão sugeriu também que o número de refugiados a serem reassentados aumentasse de 70 mil para 100 mil, tendo uma reserva adicional para aqueles oriundos do Oriente Médio (USCIRF, 2015, p. 118). O mesmo foi feito nos anos seguintes.

Em 2016, os EUA admitiram mais de 12.500 refugiados sírios. Em 2017, porém, no mês de janeiro, o presidente Donald Trump suspendeu por 120 dias o programa de reassentamento para rever os procedimentos de segurança, e diminuiu de 110 mil para 50 mil a cota de refugiados a serem aceitos no ano fiscal de 2017 (USCIRF, 2017, p. 95). Segundo o *Refugee Processing Center*, nesse ano foram recebidos 6.557 sírios. Em 2018, apenas 76; em 2019, 563 e 481 em 2020. Desse modo, frente à política restritiva de Trump, no relatório de 2018, a USCIRF instou apenas que o reassentamento de sírios tivesse continuidade, priorizando as vítimas do Estado Islâmico e minorias religiosas (USCIRF, 2018, p. 96).

Nota-se, portanto, que nem todas as recomendações foram adotadas, sobretudo no que diz respeito ao número de refugiados que deveriam ter sido aceitos, especialmente durante a Administração Trump. Claramente, o Y está ausente e este caso não serve para a realização de um teste de teoria. Logo, não serve aos propósitos desta pesquisa.

Contudo, é um ótimo caso para ser estudado por meio de um *process tracing* de explicação de resultado. Além de ter sido um fato historicamente recente – e com fontes mais fáceis de serem averiguadas na formulação dos mecanismos – a política de Trump em relação aos sírios impactou de modo direto nas recomendações da USCIRF para vários outros países, incluindo Coreia do Norte, Iraque e Irã. A Ordem Executiva que suspendeu o programa de refúgio também suspendeu o ingresso nos EUA de nacionais de cinco países majoritariamente muçulmanos (Irã, Líbia, Somália, Síria, Iêmen) bem como Coreia do Norte e Venezuela.

Uma melhor compreensão desse fenômeno pode trazer informações importantes sobre a atuação da USCIRF e sua influência na formulação da política externa. A organização manifestou-se publicamente em várias ocasiões e em meios diversos opondo-se à medida de Trump, contudo, sem pouca eficácia. Há também o fato de a situação dos refugiados sírios ser, em alguns aspectos, similar à dos iraquianos, já que ambos sofreram com o Estado Islâmico, podendo, de certo modo, complementar-se. Um estudo de caso sobre isso é um item interessante para uma futura agenda de pesquisa sobre a USCIRF

Isso posto, após analisar todas as recomendações de refúgio por país, feitas entre 2000 e 2020, verificando quais foram incorporadas à política externa dos EUA, chega-se à conclusão de que, para os fins deste trabalho, o caso iraquiano é um dos mais indicados para ser estudado. Entre 2008 e 2015, período em que o presidente Barack Obama esteve no poder, várias recomendações da USCIRF sobre os refugiados iraquianos foram acatadas, havendo, portanto, a presença de X e Y conforme definidos anteriormente. A análise do mecanismo que possibilitou isso está nos capítulos 06 e 07, feita por meio de um teste de teoria do modelo ideacional modificado, com base em Drezner (2000). Antes disso, porém, no capítulo 05, a seguir, há um teste da teoria do novo liberalismo para compreender como ocorreu o processo de criação da própria USCIRF.

5 ESTUDO DE CASO 1 – CRIAÇÃO E ATUAÇÃO DA USCIRF

Como deve ter ficado claro no primeiro capítulo, a aprovação do *Refugee Act of 1980* ocorreu devido a uma série de fatores, desde pressões domésticas a desafios concretos de política externa. Acrescenta-se ainda a existência de interesses estratégicos consonantes com questões de cunho humanitário. No caso da liberdade religiosa, porém, apesar do histórico dos EUA com a temática, tanto na esfera doméstica como internacional, o processo de criação de uma legislação específica para integrar a pauta à atuação externa foi mais complexo. Requereu um esforço contínuo de vários setores da sociedade civil americana a fim de convencer o Congresso sobre a necessidade de um instrumento formal para a defesa e promoção desse direito, sem que isso, todavia, inviabilizasse o alcance de outros interesses nacionais.

Desse modo, o presente capítulo busca, por meio da aplicação do método de *process tracing* de teste de teoria, compreender quais os fatores que levaram à aprovação do *International Religious Freedom Act of 1998* e, conseqüentemente, à criação da USCIRF. Para isso, será testado um mecanismo baseado no novo liberalismo de Moravcsik (1997).

5.1 O mecanismo

Segundo Salleh (2011), o *International Religious Freedom Act of 1998* (IRFA) foi aprovado graças a uma combinação de fatores. Dentre eles, a tradição americana de proteção à liberdade religiosa enquanto um direito humano inalienável - abordada no início do capítulo 01 - e a ação dos ativistas da Direita Cristã¹⁹ para a criação de um movimento pluralista de solidariedade aos cristãos e minorias religiosas perseguidas ao redor do mundo.

Acrescenta-se ainda a atuação da mídia evangélica, bem como de intelectuais públicos e figuras proeminentes do Partido Republicano. Isso levou à formação de um importante *lobby* organizado capaz de exercer grande pressão no Congresso. A influência foi suficiente

¹⁹ De acordo com Marsden (2008, p. 3-5), o termo “Direita Cristã” pode ser empregado para descrever os católicos e evangélicos conservadores no Partido Republicano, cujas convicções religiosas determinam suas atitudes em relação a questões políticas. Esse grupo é constituído por organizações, políticos e apoiadores, unidos em oposição ao aborto, eutanásia, pesquisas com células-tronco, homossexualidade, casamento entre pessoas do mesmo sexo, secularismo e um grande papel do governo. O autor ressalta também a necessidade de distinguir a Direita Cristã da Direita Religiosa, como um todo, a qual inclui indivíduos pertencentes a um grande número de denominações cristãs, bem como membros de outras religiões, como judeus, hindus, muçulmanos e budistas que se encontram à direita no espectro político.

para convencer o congressista da Virgínia, Frank Wolf, e o senador da Pennsylvania, Arlen Specter, a apresentar, em 1997, o chamado *The Freedom from Persecution Act*. Posteriormente conhecido como a *Wolf-Specter Bill*, o projeto de lei preparou o caminho para que fosse aprovado, com unanimidade, no ano seguinte, o IRFA (SALLEH, 2011, p. 219).

Essa descrição do processo de aprovação da lei e, por consequência, criação da USCIRF é compartilhada por outros autores (HERTZKE, 2004; MATEO, 2011). Além disso, parece se enquadrar nos pressupostos do novo liberalismo de Moravcsik (1997), exposto no capítulo 03. Aparentemente, o que observamos é a primazia de atores sociais atuando no processo de formação das preferências estatais a fim de influenciar as respostas do país frente aos desafios propostos pelo sistema internacional com a interdependência que o caracteriza. Diante disso, a proposição central deste capítulo, o seu mecanismo geral, é que o IRFA foi aprovado apenas quando o *lobby* religioso que o defendia conseguiu convencer outros atores domésticos de que a legislação em questão não contrariava seus interesses.

Segundo Moravcsik (1997), indivíduos socialmente distintos definem seus interesses materiais e ideacionais independentemente da política e só então buscam alcançá-los por meio da barganha política e da ação coletiva. Assume-se também que eles agirão de modo racional e evitando riscos. Ou seja, defendem fortemente os investimentos prévios e se mostram mais céticos frente à possibilidade de assumir mais riscos para obter novos ganhos. Alguns atores, contudo, podem ser considerados irracionais, no sentido de não serem tão avessos assim aos riscos.

Os atores auto-interessados divergem quanto à cooperação ou ao conflito de acordo com as condições sociais nas quais estão inseridos. Nesse aspecto, três fatores decisivos merecem destaque: crenças fundamentais divergentes, conflitos quanto a bens materiais escassos e desigualdades de poder político. Por exemplo, diferenças irreconciliáveis sobre temas como a provisão de bens públicos, cultura e controle de fronteiras promovem disputas, enquanto visões complementares geram harmonia. Extrema escassez tende a aumentar os conflitos por recursos, tornando os atores mais propensos a ações de alto custo. A abundância, por sua vez, ainda que relativa, diminui as chances de confronto por prover maiores oportunidades para os atores satisfazerem suas necessidades. Por fim, quando as desigualdades de influência societal são maiores, o atrito é mais provável. Por outro lado, quando o poder social é distribuído com equidade, os incentivos para a coerção arbitrária são menores (MORAVCSIK, 1997, p. 517).

A partir disso, é possível supor que, no caso dos EUA, por se tratar de uma democracia, os riscos de conflitos diretos entre atores com interesses distintos são menores,

havendo mecanismos legais por meios dos quais seria possível chegar a um consenso. Um deles seria o próprio Congresso e a possibilidade de aprovação de novas leis a serem sancionadas pelo presidente democraticamente eleito. Em um cenário como esse, as noções de racionalidade e os riscos a serem evitados é algo, talvez, variável. O que pode ser visto como irracional de um ponto de vista econômico para alguns indivíduos, para outro, do ponto de vista cultural ou religioso, não apenas seria racional como valeria a pena correr altos riscos para alcançá-los. Logo, caberia a ambos os grupos tentar convencer um ao outro por meio dos recursos institucionais existentes, como as negociações para a aprovação de novas leis.

Esse processo de barganha entre os atores também se enquadra na concepção de Moravcsik (1997, p. 517) acerca da atuação de atores domésticos na formulação das preferências estatais. Segundo ele, os interesses nacionais são formulados a partir da interação de diversos grupos domésticos, embora alguns tenham mais influência e representatividade do que outros, tendendo a prevalecer em certas ocasiões. No fim, porém, até mesmo essas disposições precisam ser adequadas às relações de interdependência do país no âmbito externo.

Em relação ao tema da liberdade religiosa nos EUA, talvez também seja possível verificar a validade dessas proposições, uma vez a aprovação do próprio IRFA só ocorreu quando alguns setores influentes foram assegurados de que seus interesses econômicos não seriam afetados pelas ações de promoção da liberdade de crença. É interessante notar que algumas dessas preocupações econômicas também estavam relacionadas à interdependência internacional dos EUA. Isso é observado, sobretudo nas relações com países como China e Arábia Saudita, que, embora fossem vistos como flagrantes violadores dos direitos humanos pelo *lobby* religioso, eram parceiros comerciais importantes.

Assim, para os fins desta pesquisa, no presente capítulo foram analisadas quatro etapas no processo de criação da USCIRF: 1) a formação das preferências dos atores envolvidos nesse processo, ou seja, os congressistas e os representantes dos diferentes *lobbys*; 2) a organização dos *lobbys* e o processo de formação de alianças; 3) o processo de barganha que levou à prevalência dos interesses de um grupo em detrimento dos demais, no caso, dos defensores do IRFA e 4) as condições para a aprovação do IRFA, lei que estabeleceu a USCIRF. Esperava-se, por exemplo, que para os lobistas, a preocupação com a promoção da liberdade religiosa internacional fosse maior do que com os prejuízos econômicos que os EUA teriam caso seguissem com essa agenda e impusessem sanções a certos países violadores desse direito humano. Para os opositores do projeto de lei, porém, tal pensamento

seria visto como irracional, não sendo justificável sacrificar interesses comerciais nacionais em detrimento de causas humanitárias ao redor do mundo.

Nesse sentido, a primeira parte do mecanismo verificado consistiu no processo de conhecimento, por parte dos evangélicos americanos, sobre a situação dos cristãos ao redor do mundo. A segunda, na atuação desses evangélicos para conseguir aliados de outras religiões na luta pela promoção internacional da liberdade de crença. A terceira, na tentativa de assegurar empresários e diplomatas de que a pauta não ameaçava os objetivos mais amplos da política externa dos EUA, bem como os ativistas de direitos humanos de que isso não prejudicaria a sua causa. Por fim, essas barganhas teriam sido refletidas nos projetos de lei submetidos ao Congresso e ao Senado, os quais culminaram na sanção do IRFA pelo presidente Bill Clinton, em 1998. Uma das consequências da lei foi justamente a criação da USCIRF, conforme já explicado.

O mecanismo em si, portanto, poderia ser descrito da seguinte maneira: *o resultado (Y) a ser explicado é a aprovação do IRFA em 1998, que teria sido causado pela ação do lobby religioso, considerado aqui como a consequência (X)*. Esse processo teria tido início quando a situação dos cristãos perseguidos ao redor do mundo na década de 1990, no contexto da Guerra Fria, chegou ao conhecimento das lideranças evangélicas americanas. A partir disso, quatro proposições sobre a aprovação da lei que criou a USCIRF, expostas acima, podem ser teorizadas da seguinte maneira.

Primeiro, os evangélicos tomaram ciência sobre a realidade da perseguição aos cristãos ao redor do mundo, especialmente nos países comunistas e de maioria muçulmana e sentem a necessidade de agir a fim de proteger os seus irmãos sofredores. Segundo, a fim de alcançarem esse objetivo, buscaram aliados de outras religiões, tornando a causa uma questão de liberdade religiosa como um todo. Terceiro, após a organização do lobby, a direita religiosa introduz no Congresso, em maio de 1997 o projeto de lei Wolf-Specter, porém não consegue convencer outros atores relevantes quanto à temática. Dentre eles, indivíduos ligados a grupos econômicos, ativistas de direitos humanos e até mesmo diplomatas. Quarto, os proponentes de uma lei internacional de proteção à liberdade religiosa se mostram dispostos a fazer concessões, atentam para os interesses dos demais atores envolvidos e propõem outro Projeto de Lei para o Senado em maio de 1998, o Nickles- Liberman. Dessa vez, as negociações são bem-sucedidas e o IRFA é aprovado em outubro de 1998, tornando-se lei ao ser sancionado pelo presidente Bill Clinton. Isso, em seguida, levaria à criação da USCIRF. Essas proposições do mecanismo são melhor sistematizadas na Tabela 05.

Tabela 05 – Mecanismo causal da aprovação do IRFA, em 1998

X	Mecanismo Causal (primazia de atores sociais)				Y
Ação do lobby religioso	Durante a década de 1990, os evangélicos americanos tomam conhecimento sobre a situação dos cristãos perseguidos ao redor do mundo.	Líderes evangélicos convencem representantes de outras religiões acerca da necessidade de transformar a defesa da liberdade de crença em uma prioridade da política externa americana.	A Direita religiosa introduz, em maio de 1997, no Congresso, o projeto de lei Wolf-Specter, porém não consegue convencer grupos econômicos, ativistas de Direitos Humanos e diplomatas. Logo, o projeto é aprovado no Congresso, mas perde força no Senado, sendo substituído pelo Nickles-Liberman.	A Direita religiosa encaminha o projeto de lei Nickles-Liberman para o Senado, em maio de 1998 e consegue convencer seus opositores.	O IRFA é aprovado em outubro de 1998, tornando-se lei.

Fonte: O autor (2023).

Para verificar essas quatro proposições do mecanismo, é necessário encontrar evidências suficientes que as sustentem. No caso da proposição inicial, esperava-se encontrar documentos que atestassem a difusão da causa dos cristãos perseguidos entre os evangélicos americanos, gerando comoção a ponto de eles se sentirem impelidos a fazer algo relevante quanto ao tema. Um exemplo disso poderia ser livros, sermões, programas televisivos, campanhas de oração etc. Para verificar a segunda proposição, é preciso comprovar a existência de uma articulação entre lideranças evangélicas e líderes de outras religiões para a defesa internacional da liberdade religiosa por meio da criação de leis nos EUA. Esses documentos poderiam ser entrevistas, artigos de opinião, registros de palestras e de eventos públicos, além, claro, de fontes secundárias, como obras acadêmicas sobre a atuação política da direita religiosa americana.

Em relação à terceira proposição, o caráter das evidências observadas é parecido. Esperava-se encontrar os registros dos debates no Congresso e no Senado em relação aos projetos de lei que viriam a se tornar o IRFA. Além disso, busca-se também pronunciamentos públicos de pessoas ligadas a lobbys econômicos que seriam afetados pela aprovação da lei, bem como de diplomatas e ativistas de direitos humanos que se opuseram a ela. Isso pode

estar registrado tanto em documentos oficiais que funcionem como atas das audiências públicas para a aprovação da lei, bem como em entrevistas, artigos de opinião e fontes secundárias.

Também são necessárias evidências de que o lobby de promoção da liberdade religiosa foi capaz de convencer seus opositores, conseguindo o número de votos suficientes para a aprovação do IRFA. O ideal é que fossem conduzidas entrevistas com os congressistas e senadores, especialmente aqueles que tenham tido um posicionamento diferente quanto ao projeto de lei Wolf-Specter, em 1997, e o Nickles-Liberman, em 1998. Devido à pandemia, contudo, isso não foi possível durante a escrita deste trabalho. Logo, foram priorizados tanto os debates públicos registrados em documentos oficiais e na mídia da época, quanto em fontes secundárias.

Quanto às entrevistas, vale ressaltar que, devido às dificuldades surgidas durante a escrita desta tese em virtude da pandemia de COVID-19, utilizou-se aquelas que foram tornadas públicas na mídia durante o período de aprovação do IRFA, não entrevistas recentes e efetuadas especificamente para este trabalho. Optar por isso é algo que pode trazer tanto vantagens quanto desvantagens no processo de avaliação das evidências. A vantagem das entrevistas públicas dadas no contexto da formulação do IRFA diz muito sobre os interesses dos grupos envolvidos na situação a partir dos argumentos que eles utilizaram para defender suas ideias. Porém, exatamente por causa desse objetivo claro, podem ter ocultado outras motivações. Isso poderia ficar exposto em entrevistas atuais, mais de vinte anos após o ocorrido. Ao mesmo tempo, haveria o risco de que os indivíduos envolvidos no ativismo a favor e contra o IRFA relatassem motivações diferentes da que realmente os guiaram a fim de tentar recontar o episódio de uma maneira que lhes fossem mais favoráveis.

A seguir, nas próximas seções, está registrado esse processo de coleta de evidências e triangulação das fontes para a operacionalização do mecanismo e a verificação das proposições, oferecendo assim uma explicação para o surgimento da USCIRF. Nesse sentido, seguindo a lógica Bayesiana, é preciso deixar claro, de antemão, que a confiança prévia na veracidade do mecanismo como um todo é baixa, sendo um pouco mais elevada nas proposições 01, 02 e 03 do que na proposição 04. Isso se dá principalmente pela dificuldade de mensurá-lo com as evidências disponíveis ao autor desta pesquisa, as quais são reduzidas. Embora se esteja teorizando sobre um fenômeno histórico recente, cujos principais autores ainda estão vivos, não se teve acesso a eles, dificultando assim a triangulação de muitas fontes. O mesmo também se aplica a outras fontes, como arquivos jornalísticos da época. Assim, em relação às proposições específicas, o nível de confiança é aumentado a partir da

concepção prévia sobre a sua possível verificação considerando as primeiras pesquisas que foram feitas durante o processo de escrita do projeto da tese, antes de uma busca mais aprofundada por evidências, considerando. Nesse aspecto, leva-se em consideração tanto a literatura acadêmica sobre a USCIRF quanto sobre o novo liberalismo, referencial teórico que baseou a teorização do mecanismo.

Como salientam Beach e Pedersen (2019), o nível de confiança no mecanismo antes do seu teste determina se a pesquisa deve focar em buscar evidências confirmadoras (ou seja, previsões teoricamente únicas), ou contestadoras (previsões teoricamente certas). Se a confiança prévia for elevada, uma vez que apenas evidências favoráveis muito fortes poderão aumentar a confiança, tende a ser mais produtivo focar em evidências contrárias a fim de se obter novas informações. Por outro lado, caso a confiança seja menor, até mesmo evidências confirmadoras relativamente fracas são capazes de aumentar a crença na veracidade do mecanismo. O *process tracing*, portanto, funciona como um teste de probabilidade (BEACH; PEDERSEN, 2019, p. 181).

Nesse sentido, no presente estudo de caso, como a confiança no mecanismo como um todo é baixa, um número ainda que pequeno de evidências confirmadoras já é suficiente para aumentar a insuspeição. Quanto às proposições específicas, são necessárias fortes evidências para aumentar a confiança nas duas primeiras e evidências fracas quanto à terceira. Tem-se essa percepção sobre a validade do mecanismo devido ao conhecimento inicial disponível sobre a criação da USCIRF na literatura acadêmica.

A fim de avaliar os dados empíricos encontrados, Beach e Pedersen (2019) destacam alguns critérios que devem ser observados. É necessário, por exemplo, que as evidências encontradas possam ser somadas a fim de aumentar ou não o grau de confiança. Além disso, é preciso que sejam independentes e que corroborem umas as outras (BEACH; PEDERSEN, 2019, p. 228-233).

Para verificar isso de modo transparente e replicável, em cada uma das próximas seções referentes a uma parte do mecanismo, inicialmente será descrito quais os tipos de evidências que se espera encontrar caso o fenômeno funcione conforme estipulado. Elas serão classificadas em duas categorias referentes às contribuições que podem fazer quanto aos níveis de confiança: empiricamente únicas e empiricamente certas. Segundo Beach e Pedersen (2019), as primeiras acerca do que as observações dizem a respeito da presença do mecanismo. A segunda, por sua vez, diz respeito ao que pode ser concluído a partir da ausência da evidência mecanística (BEACH; PEDERSEN, 2019, p. 196).

5.2 Tomando conhecimento sobre a perseguição

De acordo com essa primeira proposição do mecanismo, o que levou os evangélicos americanos a se envolverem com o lobby em prol da liberdade religiosa que levaria ao IRFA foi tomarem conhecimento do sofrimento de outros cristãos ao redor do mundo. Conforme mencionado anteriormente, a confiança no mecanismo como um todo é baixa. Diante disso, esperava-se encontrar evidências que demonstrassem que os casos de perseguição religiosa internacional realmente foram difundidos entre a maioria dos evangélicos estadunidenses e que isso os despertou algum tipo de ação. As evidências de baixa certeza teórica, nesse sentido, seriam a existência de materiais informativos, como livros, filmes ou testemunhos. O que, por si só, não seria capaz de aumentar de modo significativo a crença na atuação do mecanismo, já que isso não demonstraria necessariamente que os evangélicos tiveram acesso a esses materiais e, a partir disso, foram compelidos à ação. Em conjunto com outros tipos de informações, porém, esse tipo de dado se torna bastante importante.

Assim, em termos de evidências relativamente únicas, esperava-se encontrar indícios de algum tipo de mobilização inicial relacionada à promoção da liberdade religiosa internacional com ênfase nos cristãos perseguidos. Sejam conferências, abaixo-assinados, reuniões de oração ou petições enviadas a políticos. O foco específico nos cristãos, em detrimento de outros grupos religiosos, pode fortalecer o mecanismo proposto, principalmente caso seja encontrada as evidências mencionadas anteriormente. Nessa categoria, é esperado que se encontre principalmente fontes secundárias, como livros e artigos científicos, já que a mera existência de materiais informativos sobre a perseguição internacional aos cristãos não é suficiente para inferir se eles tiveram o impacto teorizado ou não. Porém, antes de considerar o impacto delas na confiança em relação ao mecanismo, é preciso triangulá-las com outras evidências, a fim de verificar a sua veracidade.

Nesse aspecto, segundo Chase (2017), no período pós-Guerra Fria, os EUA configuraram-se internacionalmente como um protetor e promotor da liberdade. Os grupos religiosos viram nisso uma oportunidade para garantir a segurança e bem-estar dos seus iguais ao redor do mundo. A globalização possibilitou uma maior troca de informações entre fiéis de vários países, sensibilizando os cidadãos estadunidenses para a realidade da perseguição internacional. Desse modo, emergiram organizações de base e representantes de várias

religiões se uniram para pressionar o Congresso, a fim de tornar a defesa da liberdade religiosa uma prioridade da política externa norte-americana.

Esforços nessa direção surgiram ainda durante a Guerra Fria, quando se tornou conhecido o sofrimento enfrentado por muitos cristãos que viviam nos países da chamada Cortina de Ferro. A supressão do direito à liberdade de crença por parte dos governos comunistas foi um aspecto importante das relações entre os EUA e a União Soviética, abrindo espaço para a atuação das organizações religiosas que defendiam os direitos dessas pessoas. Cristãos, judeus e outros grupos começaram a atuar junto ao Congresso para que leis fossem aprovadas a fim de contribuir para a promoção internacional da liberdade religiosa. Dentre elas, destaca-se a lei Jackson-Vanick de 1974, que possibilitou a imigração de judeus da URSS e os Acordos de Helsinki de 1975, que estabeleciam uma ligação entre a soberania territorial soviética e avanços na temática dos direitos humanos (CHASE, 2017, p. 5).

Essa observação parece confirmar a primeira proposição do mecanismo. Porém, é necessário ir além dela, considerando não apenas a obra de outros acadêmicos que pesquisaram sobre o tema, mas também algumas fontes primárias. Dessa maneira, há vários estudos que corroboram as afirmações de Chase (2017) e que podem ser considerados como evidências.

Castelli (2005) afirma que o lobby em defesa do IRFA não emergiu do nada nas igrejas e organizações evangélicas dos EUA. Pelo contrário, teve início em uma noção pré-existente de igreja perseguida, muito forte entre os cristãos durante o período da Guerra Fria, quando o sentimento anticomunista ainda era grande. Segundo a autora, isso, aliado ao crescente compromisso internacional de defesa dos direitos humanos no mundo pós-Segunda Guerra Mundial foi o que colocou a pauta da liberdade religiosa na agenda do Departamento de Estado e do Congresso na década de 1990. Ela destaca também que nesse período surgiu um grande mercado popular de livros e mídia sobre a perseguição aos cristãos. Houve inúmeras obras focadas no tema, com relatos vívidos do sofrimento dos cristãos e estatísticas sobre a situação deles ao redor do mundo (CASTELLI, 2005, p. 322-323).

Marsden (2020) também confirma isso e atesta a importância dessa literatura para a conscientização do lobby evangélico em relação à liberdade religiosa. Ela destaca que os livros sobre essa temática despertaram a atenção para a situação dos cristãos em países comunistas, como o Vietnã, a Coreia do Norte e a China. Dentre eles, as obras publicadas pelo pastor romeno Richard Wurmbrand, torturado pelos comunistas, e o clássico *O Contrabandista de Deus*, do holandês Irmão André - que mais tarde viria se tornar o fundador da *Open Doors*, até hoje uma das principais ONGs a trabalhar com cristãos perseguidos ao

redor do mundo, tendo, inclusive sede no Brasil, a Missão Portas Abertas, como ficou conhecida por aqui (MARSDEN, 2020, p. 3).

Em uma era na qual a internet ainda não possuía a força e a popularidade que tem hoje, os livros eram uma importante forma de mobilização social. Ao escrever sobre o impacto do livro *O Refúgio Secreto* (1971) entre os evangélicos, escrito por Corrie Ten Boom, uma cristã holandesa que sobreviveu aos campos de concentração nazista depois de ter sido presa ajudando a esconder judeus, Guthrie (2019), menciona a maneira como a obra do Irmão André foi recebida. Ela ressalta que o combate ao comunismo era visto pelas massas não apenas como um embate político e militar, mas principalmente como religioso e ideológico. O ateísmo inerente ao Marxismo era tido como uma grande ameaça aos valores do monoteísmo judaico e cristão. Isso era evidente tanto no discurso de líderes políticos quanto no dos religiosos. Dentre eles, o presidente Eisenhower e o evangelista Billy Graham, um dos pregadores evangélicos mais influentes da história do movimento.

Nesse contexto, o livro do Irmão André se encaixou perfeitamente na atmosfera anticomunista e pró-cristã dos EUA. O holandês havia iniciado seus trabalhos na década de 1950, na Polônia, contrabandeando Bíblias para vários países comunistas, onde os cristãos eram perseguidos, inclusive na Rússia e na China. Todas essas atividades são narradas em *O Contrabandista de Deus*, publicado pela primeira vez em 1967 e que, em alguns trechos, parece uma obra de espionagem *à la* James Bond. O livro fez tanto sucesso que vendeu mais de dez milhões de cópias e foi traduzido para 35 idiomas, inclusive para o português (GUTHRIE, 2019, p. 23-25).

Essas observações aumentam a confiança na proposição do mecanismo discutida nesta seção, uma vez que os autores analisaram tanto as mesmas fontes quanto diferentes, mas ainda assim chegaram às mesmas conclusões. Ainda assim, é importante discutir algumas das informações mencionadas por eles, como as obras impressas sobre a perseguição aos cristãos ao redor do mundo e outros trabalhos acadêmicos sobre a mesma temática.

Isso posto, uma característica interessante da obra do Irmão André que pode ter chamado atenção dos evangélicos americanos é o fato de o autor ter visitado alguns dos países considerados como os piores inimigos dos EUA, na época, incluindo Cuba. Embora note-se a preocupação dele de não soar partidário, a descrição que André fornece de sua experiência no país fortalece a narrativa anticomunista comum entre os americanos. Ao descrever sua experiência com as igrejas cubanas, por exemplo, ele afirma que algumas delas eram acusadas pelo governo de serem originárias de missões americanas. Mesmo assim, todas elas eram reprimidas pelo governo, fossem católicas ou evangélicas. Ele relata que os líderes religiosos

eram tidos como improdutivos e eram enviados forçadamente, junto com homossexuais e traficantes de drogas para cortarem cana de açúcar (ANDREW; SHERRILL, J.; SHERRILL, E., 2012, p. 259-273).

Nesse aspecto, a obra de Wurmbrand também precisa ser considerada. Ele era um judeu convertido ao cristianismo e ministro luterano, nascido em 1909 na Romênia, que foi preso e torturado diversas vezes por regimes fascistas durante a Segunda Guerra Mundial, sendo detido novamente quando seu país foi ocupado pelos russos, tendo, portanto, experimentado a vivência de um regime comunista. Ele passou quatorze anos preso, três deles em uma solitária, sofrendo vários tipos de torturas severas. Após ser liberto, em 1964, por meio de uma anistia geral, cristãos noruegueses negociaram com as autoridades comunistas para que ele pudesse deixar a Romênia.

A história de vida de Wurmbrand o tornou uma figura bastante importante no cenário cristão mundial, reforçando a ideia de que os cristãos são como canários em minas de carvão, uma espécie de termômetro de quando a democracia de uma sociedade está ameaçada. Sua autobiografia, intitulada *Torturado por Amor a Cristo*, relata com riqueza de detalhes tanto os seus sofrimentos quanto a sua atuação com a Igreja subterrânea na Romênia, quando o país ainda fazia parte da Cortina de Ferro. Em maio de 1966 ele testemunhou perante a subcomissão de segurança doméstica do senado dos EUA, tirando a camisa para mostrar as marcas das suas torturas (WURMBRAND, 1976, p. 05).

Devido aos traumas que sofreu durante o comunismo, Wurmbrand se tornou um ferrenho anticomunista, passando a ser visto por desconfiança pela esquerda americana. Em seu livro *Marx e Satã*, ele chega até mesmo a defender que exista uma relação entre o marxismo e o comunismo, ressaltando o caráter espiritual e religioso como a Guerra Fria foi enxergada por muitos evangélicos. Ao final dessa obra, o pastor luterano afirma que os cristãos devem se engajar em oração pelo fim do marxismo, mas deveria também apoiar qualquer ação consciente na batalha contra os inimigos de Deus, incluindo as armas seculares anticomunistas. Dentre elas, sanções econômicas, pressão política, ameaças militares e propaganda no exterior (WURMBRAND, 1986, p. 68).

O mais importante sobre Wurmbrand, contudo, conforme destaca Hertzke (2004) é que ele, assim como o Irmão André, também fundou uma organização para ajudar cristãos perseguidos nos países da Cortina de Ferro e ao redor do mundo, a *Voice of Martyrs*. Ela faria parte uma rede de ativismo internacional que surgiu durante a Guerra Fria, e mais tarde desempenharia um papel relevante ao desafiar a comunidade de política externa a se envolver com questões de liberdade religiosa e direitos humanos (HERTZKE, 2004, p. 108-109).

Embora essas observações sejam importantes para a verificação dessa primeira proposição do mecanismo, por si só, elas não são suficientes para prová-la ou negá-la, pois são certas, mas não únicas. O conteúdo dos livros, por mais apelativo que seja, não deixa claro se eles de fato surtiram o efeito necessário, mobilizando os evangélicos, conforme previsto, a se envolverem com a causa da liberdade religiosa. Compreendidas no conjunto mais amplos de observações, inclusive das fontes secundárias, porém, aumentam um pouco a confiança.

É importante ressaltar que, nessa época, já existia uma forte organização política dos evangélicos. Como afirma Salleh (2011), historicamente, o objetivo tradicional dos evangélicos nos EUA era tornar as políticas públicas americanas mais conservadoras do ponto de vista social e cultural, estando assim mais alinhadas com os chamados valores tradicionais judaico-cristãos. Por essas razões, o movimento era caracterizado principalmente por seu foco em questões como a defesa da família, das orações em escolas públicas e da educação domiciliar, bem como a oposição ao casamento gay, ao aborto e ao feminismo. Esse ativismo político foi importante desde a década de 1980, influenciando uma série de políticas. Seu foco, contudo, era apenas doméstico. O envolvimento com questões internacionais viria apenas no início do século XXI.

Amstutz (2013, p. 146) afirma que embora a *National Association of Evangelicals* (NAE), por exemplo, sempre tenha condenado o comunismo em virtude de sua ideologia ateuista e repressão, publicou uma resolução sobre liberdade religiosa apenas em 1972. No documento, a organização evangélica afirmava ser contra qualquer tipo de discriminação baseada na crença e mencionava ter tido acesso a vários relatos de casos disso em diversos países nos dois hemisférios, porém não era apta a julgar a veracidade dos mesmos, embora crescesse que fossem acurados. Além de convidar os cristãos a orarem por essa questão, instigava o presidente dos EUA, que estava de viagem marcada para a capital da União Soviética, a atentar para a temática. A resolução também mencionou a situação dos judeus soviéticos (NAE, 1972).

Três anos depois, em 1975, a NAE publicou outra resolução sobre liberdade religiosa, intitulada *Aid for the Persecuted Church*. Como o título sugere, o foco eram os cristãos perseguidos. Dessa vez, porém, logo no parágrafo inicial, a organização afirma que há amplas evidências disponíveis sobre o fato de que ao redor do mundo milhares de cristãos tem sofrido discriminação e injustiças em virtude da fé que professam. Novamente, é feito um paralelo com a situação dos judeus na União Soviética. O documento, diferentemente do anterior, além de conclamar os evangélicos à oração, recomenda um envolvimento maior, por meio de

doações e também do uso de canais legais oficiais e públicos para que a justiça fosse feita (NAE, 1975).

Essas observações sugerem que, aparentemente, apesar do impacto que os relatos do Irmão André e do Richard Weirbrand tenham tido, eles não foram suficientes para despertar os evangélicos quanto à causa da liberdade religiosa internacional, não confirmando ainda a primeira proposição. Segundo Amstutz (2013), na década de 1980, grupos evangélicos liderados pela NAE iniciaram suas atividades de lobby para convencer o governo americano a conceder refúgio para pentecostais e outras minorias religiosas que eram perseguidas na União Soviética, obtendo certo êxito. Muitos cristãos foram reassentados nos EUA, contando com o apoio de vários grupos evangélicos.

De acordo com o autor, porém, nem isso foi capaz de despertá-los para a situação dos cristãos perseguidos em outras partes do mundo, fora da União Soviética. As igrejas de denominações *mainline*²⁰ estavam muito mais preocupadas com questões estruturais, como desigualdades sociais, racismo, controle de armas e paz internacional. Ademais, embora, nesse período, cerca de 200 milhões deles e 400 milhões de praticantes de outras fés vivessem em países nos quais eram submetidos a níveis significativos de perseguição religiosa, a liberdade de crença enquanto direito humano fundamental era bastante negligenciada. Nem mesmo organizações seculares, como a *Human Rights Watch* e a Anistia Internacional, monitoravam casos de perseguição religiosa. Essa situação começaria a mudar apenas no começo dos anos 1990, quando um advogado de direitos humanos judeu, Michael Horowitz, passou a instar os líderes evangélicos a se importar com o sofrimento de seus irmãos perseguidos ao redor do mundo (AMSTUTZ, 2013, p. 147).

Hertzke (2004), em seu livro *Freeing God's Children: The Unlikely Alliance for Global Human Rights*, descreve uma narrativa semelhante. Esta obra é uma importante fonte de evidências, uma vez que é o primeiro relato historiográfico escrito por um acadêmico sobre a aprovação do IRFA. O livro é citado na maioria dos artigos sobre o tema e, até o momento, nenhuma obra questionou sua descrição dos fatos (MARSDEN, 2020; CHASE, 2017; SALLEH, 2011; HAYNES, 2010).

Ainda assim, é preciso ter um pouco de cautela ao utilizá-lo no teste das proposições do mecanismo, embora ele seja essencial para esta tese. Isso se dá pelo fato de que o próprio autor reconhece a possibilidade da existência de um viés pessoal em sua pesquisa, uma vez

²⁰ As igrejas *mainline* são denominações protestantes históricas, como os metodistas e episcopais, e distinguem-se das igrejas evangélicas, principalmente das não-denominacionais, carismáticas, pentecostais e neopentecostais. No contexto dos EUA, tendem a ser mais progressistas, tanto em termos teológicos quanto políticos.

que ele a conduziu enquanto um observador participante. Ao mesmo tempo, isso fez com que ele tivesse acesso a informações que nenhum outro jornalista ou acadêmico teve. O autor, inclusive, afirma oferecer um relato o mais fiel possível ao ponto de vista dos próprios ativistas (HERTZKE, 2004, p. 8).

Apesar dessa ressalva, essas observações de Salleh (2011), Amstutz (2013), analisadas à luz dos documentos da NAE e as obras mencionadas anteriormente, fortalecem a credibilidade da obra de Hertzke (2004). Porém, também não são certeiras e precisam ser consideradas à luz de documentos primários e até mesmo dos trabalhos dos autores mencionados para poder fazer alguma contribuição ao mecanismo em questão. O fato de os livros publicados durante a Guerra Fria não terem gerado uma comoção inicial quando foram lançados, capaz de mobilizar as forças políticas evangélicas já existentes para se engajar com a causa dos perseguidos, também não significa que as obras não contribuiriam para isso na década de 1990.

Nesse sentido, para Hertzke (2004), é impossível compreender as alianças que foram feitas para a promoção internacional da liberdade religiosa sem considerar a agência de alguns indivíduos em particular. Um deles é o Michael Horowitz, considerado um catalisador do movimento. Devido à sua identidade judaica, sua experiência governamental, conexões, boas relações com os cristãos e um estilo polêmico, Horowitz se tornou um ator chave na mobilização dos evangélicos quanto a questões de política externa. O fato de ele ser um advogado judeu e de fazer conexões entre a perseguição aos cristãos e o Holocausto lhe davam legitimidade para falar sobre liberdade religiosa, fazendo com que o tema não fosse visto apenas como uma agenda da Direita Cristã.

Seu envolvimento com a temática começou em 1995, quando sua empregada doméstica, uma cristã etíope, teve o seu pedido de refúgio por perseguição religiosa negado pelo Serviço de Naturalização e Imigração. Ao tornar ciência de que era praticamente impossível um cristão perseguido conseguir refúgio nos EUA, Horowitz buscou se conectar com aqueles que, na época, documentavam o fenômeno, em especial, a católica Nina Shea, diretora da *Freedom House*, uma organização não-governamental para a promoção das liberdades civis. Para a surpresa do advogado judeu, contudo, havia pouco sendo feito entre os evangélicos para proteger os cristãos perseguidos por sua fé ao redor do mundo, levando-o à ação. Um marco nesse sentido, foi a publicação de um editorial no *Wall Street Journal*. O artigo intitulado *New Intolerance between Crescent and Cross*, entretanto, não gerou grande repercussão entre os evangélicos, fazendo-o escrever uma carta para os diretores de 143 organizações evangélicas, também sem muitas respostas. A partir daí, junto com Nina Shea,

ele decidiu realizar uma conferência sobre o tema, em janeiro de 1996, com o apoio da *Freedom House*. Para isso, convocou importantes lideranças políticas e religiosas, conhecidas no mundo cristão, não apenas evangélico, mas também católico (HERTZKE, 2004, p. 158-160).

Como ressalta Amstutz (2013, p. 147), a conferência organizada por Shea e Horowitz, ao ressaltar o sofrimento global dos cristãos, levou a NAE a adotar uma declaração mais enfática sobre o tema, “*A Statement of Conscience Concerning Worldwide Religious Persecution*”. O documento tinha como objetivo chamar atenção para o aumento da perseguição religiosa internacional e afirmava que, embora os EUA não tivessem como pôr um fim a todos os problemas do mundo, poderia adotar medidas para limitar essas violações de direitos humanos.

É interessante observar a mudança no tom do documento, se comparado a resoluções anteriores. Nesta, a NAE inicia afirmando sua preocupação não apenas com os evangélicos, mas com os indivíduos de todos os credos, fazendo um convite para que mais pessoas se juntem à causa. Há também uma seção inteira dedicada à descrição dos fatos, na qual a perseguição aos cristãos, sejam eles evangélicos ou católicos, seria impetrada por governos geralmente motivados por ideologias antiocidentais e antidemocráticas. Logo, ao atacar os cristãos, estariam ameaçando, na verdade, a liberdade de todos os cidadãos debaixo de sua autoridade. É afirmado que os incidentes de perseguição religiosa são inúmeros, principalmente nos países majoritariamente muçulmanos, devido à atuação de grupos radicais islâmicos e na China, em Cuba, no Laos, na Coreia do Norte e no Vietnã. Todos eles ainda dispunham de governos comunistas.

Na parte dedicada à mobilização, o documento lamenta a inação do governo americano quanto a temática, mas também reconhece a própria culpa dos evangélicos por essa situação. Nesse sentido, pede que o governo americano tome uma série de ações, divididas em quatro eixos centrais: (i) o reconhecimento público da crescente perseguição internacional aos cristãos e a adoção de políticas para o combate da perseguição religiosa como um todo; (ii) a produção de relatórios por parte do Escritório de Direitos Humanos do Departamento de Estado sobre os fatos e as circunstâncias da perseguição contra cristãos e outras religiões; (iii) o fim da indiferença e até hostilidade do Serviço de Imigração e Naturalização quanto aos requerentes de refúgio por perseguição religiosa; e o (iv) o término da ajuda humanitária enviada a países onde há perseguição por motivo de crença (NAE, 1996).

Du Mez (2022) ressalta que esse documento é uma expressão das mudanças ocorridas no evangelicalismo americano pós-Guerra Fria. Ao invés de se preocuparem em resistir ao

comunismo, muitos evangélicos passaram a adotar uma agenda de política externa mais ampla, abrangendo questões como pobreza global, tráfico humano, combate à AIDS e principalmente a perseguição internacional aos cristãos. Nesse sentido, ela destaca que o vice-presidente da NAE, Richard Cizik, chegou até mesmo a afirmar que, naquele momento, o interesse maior dos evangélicos estava em fazer a diferença real, ao invés de simplesmente fazer algum tipo de pose (DU MEZ, 2022, p. 151-152).

O texto da resolução teve forte influência de Horowitz, o que fica claro na recomendação sobre imigração. Além disso, ditou o tom das demandas dos projetos de lei que levariam ao IRFA. Uma das consequências do documento foi a aprovação de duas resoluções, uma no senado e outra congresso dos EUA condenando a perseguição religiosa.

A primeira, a *Senate Concurrent Resolution 71*, aprovada em 17 de setembro de 1996, afirma que os cristãos sofrem um “*apatheid* religioso” em muitas partes do mundo e apela para o Artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Além disso, faz menção ao documento publicado pela NAE, repetindo algumas de suas mesmas recomendações quanto à política externa dos EUA e reconhecendo a instituição do dia internacional de oração pelos cristãos perseguidos em 19 de setembro de 1996 (U.S. CONGRESS, 1996). Também ressalta o endosso de várias denominações e organizações evangélicas importantes que também são mencionadas no livro de Shea e se envolveram diretamente com a temática.

O segundo documento, a *House Resolution 515*, por sua vez, foi aprovado na semana seguinte, em 24 de setembro de 1996, e possui praticamente o mesmo conteúdo do anterior. Castelli (2005, p. 330) considera as duas resoluções como precursoras do IRFA e salienta o papel do Horowitz e da Shea ao participar das audiências que culminaram na aprovação dos dois documentos.

Dessa maneira, percebe-se que essas novas observações encontradas na obra de Hertzke (2004) são corroboradas tanto pelos documentos primários da NAE e do próprio Congresso, quanto pela pesquisa secundária de Castelli (2005). Elas demonstram que, na medida em que os esforços de conscientização de Shea e Horowitz ganharam força, os evangélicos começaram a despertar para a necessidade da ação política em prol da liberdade religiosa. A declaração da NAE e as novas resoluções aprovadas pelo Congresso e pelo Senado são evidências certas que aumentam a confiança na ação do mecanismo hipotetizado.

Isso é reforçado por Gunn (2000), por ele ressaltar que 1996 foi um ano importante para despertar o Congresso americano em relação à questão da liberdade religiosa internacional. Além da adoção dessas resoluções que condenam a perseguição de cristãos e

judeus, bem como dos baha'is no Irã, também foi aprovado o *Omnibus Consolidated Appropriations Act for Fiscal Year*. Essa provisão pedia ao Departamento de Estado que reportasse ao Congresso a situação da perseguição aos cristãos ao redor do mundo (GUNN, 2000, p. 842).

Hertzke (2004), por sua vez, também destaca o impacto da conferência de 1996 e da declaração da NAE. Segundo ele, o evento atraiu grande atenção da mídia, que começou a questionar Shea pelas fontes que atestavam a existência dos fatos por ela mencionados. A isso ela respondia enviando uma série de relatórios de Direitos Humanos. Para facilitar o trabalho, porém, a autora decidiu reunir todas as informações em um único local, no livro *In The Lion's Den*, publicado em 1997.

Na obra que vendeu mais de 50 mil cópias e depois viria a se tornar bastante popular, Shea (1997) inicia lamentando o fato de que os cristãos ocidentais tenham permanecido em silêncio durante tantos anos quanto à causa da liberdade religiosa. Segundo ela, porém, isso estava começando a mudar após a conferência realizada no ano anterior. Como indício, Shea cita as declarações feitas por uma série de líderes de organizações e denominações cristãs proeminentes, muitos dos quais escreveram endossos para o livro. Dentre eles, ela destaca a *Southern Baptist Convention* (SBC), a NAE, o *Ravi Zacharias International Ministries*, a *World Evangelical Fellowship*, o *Focus on the Family*, o *Family Research Council*, a *Campus Crusade for Christ*, as *Assemblies of God*, *Open Doors*, a *Christian and Missionary Alliance*, e o *Institute on Religion and Democracy*.

Shea (1997) afirma também que esses líderes religiosos e ativistas organizaram o *International Day of Prayer for the Persecuted Church*, que foi observado em milhares de igrejas americanas em 29 de setembro de 1996. Cerca de setenta mil pastores receberam materiais educativos sobre a situação dos cristãos ao redor do mundo para mobilizarem suas congregações em oração pelos perseguidos. Ela descreve as resoluções aprovadas no Congresso e no Senado como uma antecipação desse movimento social em prol da liberdade religiosa que estava se formando.

Ao comentar sobre a resolução publicada pela NAE, Shea (1997) salienta que o documento foi adotado ou recomendado por algumas das principais denominações cristãs dos EUA, como a SBC, a *Episcopal Church*, a *Presbyterian Church U.S.A.* e a *United Methodist Church*. Para ela, a importância da declaração eram as recomendações feitas em relação à política externa dos EUA, expondo a necessidade de uma reforma sistêmica na área (SHEA, 1997, pp.08-9). Todas essas organizações são de fato bastante relevantes no contexto evangélico da época, fortalecendo a proposição do mecanismo de que o contato com a

realidade dos cristãos perseguidos teria despertado as lideranças evangélicas para atuar politicamente na aprovação de leis de defesa e promoção da liberdade religiosa.

O conteúdo do livro de Shea é outra observação importante que, considerado à luz das demais discutidas até aqui, fortalece a confiança no mecanismo, uma vez que é possível triangular o discurso da ativista com a obra de vários acadêmicos. Além disso, há manifestações concretas do que ela afirma, como a declaração da NAE e os endossos presentes no próprio livro.

De acordo com Amstutz (2013) - fornecendo ainda mais observações - outro fator que ajudou a mobilizar a opinião pública dos evangélicos americanos quanto a essa temática foi a publicação, em 1997, do livro *Their Blood Cries Out*, por Paul Marshall. Na obra, é descrito de modo gráfico o sofrimento enfrentado por cristãos em países majoritariamente muçulmanos, como o Irã, Paquistão, Arábia Saudita e Sudão, bem como em regimes comunistas, a exemplo da China e Coreia do Norte (AMSTUTZ, 2013, p. 147). Marshall (1997) inicia o livro criticando o silêncio no Ocidente quanto à temática. Ele ressalta que, apesar de o assunto ser claramente uma pauta de Direitos Humanos, estava sendo ignorada nos EUA por jornalistas, acadêmicos e ativistas que a consideravam apenas como parte da agenda da Direita Religiosa (MARSHALL, 1997, p. 30-32). É interessante observar que o prefácio do livro é escrito por Horowitz e há menção a Shea nos agradecimentos. Hertzke (2004) menciona a amizade entre os três e oferece um pouco mais de contexto para a obra de Marshall, confirmando o apontamento feito por Amstutz (2013).

Hertzke (2004) destaca que Marshall é teórico político e acadêmico na área de Direitos Humanos e já foi *chair* de estudos religiosos na *University of Toronto*. Seu envolvimento com a temática da liberdade religiosa teve início na década de 1990, quando os ativistas lhe pediram para conduzir um estudo sobre o escopo da perseguição aos cristãos, o que resultou em *Their Blood Cries Out*. O conteúdo do livro é similar ao de Shea, diferenciando-se pelo tom acadêmico, vindo depois a ser citado em vários artigos e outras obras científicas. A obra também foi importante para a formulação do IRFA, principalmente devido à sua definição do termo perseguição, citada pelo senador Joseph Lieberman. Tudo isso o tornou bastante popular, fazendo de Marshall uma figura conhecida nos circuitos de rádios evangélicas e vendendo mais de 50 mil cópias, aumentando nos círculos religiosos a receptividade aos ativistas (HERTZKE, 2004, p. 126-127).

O ativismo intelectual de Horowitz, Shea e Marshall, portanto, foi de grande importância para gerar o apoio popular necessário para a aprovação no Congresso de uma legislação voltada para a liberdade religiosa internacional. Dessa maneira, as observações

encontradas na literatura acadêmica, juntamente com os documentos da NAE, as medidas aprovadas no Congresso e no Senado, bem como os endossos ao livro de Shea, somadas, aumentam a confiança nessa primeira proposição do mecanismo. De fato, ao se tornarem cientes das violações à liberdade religiosa de outros cristãos ao redor do mundo, os evangélicos americanos, no contexto pós-Guerra Fria começaram a se organizar politicamente para tentar mudar essa realidade.

5.3 A formação do lobby inter-religioso

Isso posto, é preciso analisar a segunda proposição, baseada no novo liberalismo de Moravisk (1997), segundo a qual os evangélicos buscaram convencer líderes de outras religiões, a fim de contribuir para a formação das preferências dos atores domésticos e, dessa maneira, aprovar uma legislação capaz de influenciar a política externa dos EUA quanto à liberdade religiosa. A confiança nessa proposição, assim como na anterior, também um pouco mais elevada do que no resto do mecanismo, ainda que também seja baixa, em termos gerais, tendo em vista os motivos explicitados anteriormente.

Desse modo, devido à natureza dessa proposição, as evidências favoráveis que se esperava encontrar, além de fontes secundárias acadêmicas, são pronunciamentos conjuntos feitos por líderes de diferentes religiões em prol da liberdade religiosa internacional. Tais pronunciamentos por si só, porém, não dizem muito. É preciso que fique claro que as iniciativas que os produziram foram lideradas por evangélicos, por exemplo. Contudo, a expectativa é que seja necessário lidar principalmente com questões de certeza empírica, a fim de avaliar se a esperada ausência de observações significa a não existência do mecanismo ou apenas de que não se é possível fazer inferências a esse respeito. Ou seja, é preciso certificar-se de que as evidências não foram encontradas pelo fato de que elas realmente não existem e não porque não estiveram disponíveis ao pesquisador.

Nesse aspecto, Salleh (2011) parte da percepção de que até nessa questão da busca por apoio entre membros de outras religiões, Horowitz e Shea desempenharam um papel bastante relevante. Segundo o autor, eles buscaram fazer alianças com outros movimentos e organizações, como os neo-conservadores, católicos, judeus e membros de religiões diversas, a exemplo dos baha'ís iranianos e dos budistas tibetanos. Dessa forma, foi criada uma forte coalizão, capaz de levar o projeto para a arena política. Por meio dessa aliança improvável,

entre religiosos e seculares, o lobby criou força e passou a influenciar de maneira significativa o Congresso (SALLEH, 2011, p. 215).

Se comparada à primeira proposição do mecanismo, em relação a essa segunda, foi encontrada bem menos observações. As que foram registradas, porém, podem ser consideradas como boas evidências em favor dela, devido às possibilidades de contrapô-las umas às outras. Novamente, a obra de Hertzke (2004) é a principal fonte, sendo citada por vários outros acadêmicos e confirmada pelos registros escritos de ativistas e políticos diretamente envolvidos na aprovação do IRFA, em 1998. Na verdade, a proposição de que os evangélicos foram capazes de convencer líderes de outras religiões para tentar aprovar uma lei contra a perseguição religiosa é praticamente o subtítulo da obra do autor. Após o levantamento inicial das observações, reconhece-se, porém, que o melhor tipo de dados empíricos para triangular essas pesquisas acadêmicas seriam entrevistas com Shea e Horowitz e outras lideranças não-evangélicas que participaram do ativismo do lobby religioso junto com eles. Isso, contudo, não foi possível de ser feito, o que diminui a capacidade de se fazer inferências sobre essa proposição específica.

Como afirma Haynes (2013), desde meados da década de 1990, os evangélicos se tornaram a parte mais importante de um novo movimento de direitos humanos nos EUA, ajudando a criar toda uma arquitetura para monitorar violações a esses direitos e advogar por eles na política externa americana. Nesse sentido, o termo “*unlikely alliance*” no subtítulo do livro de Hertzke é uma referência ao fato de que esse tem sido um movimento composto por parceiros estranhos. A fim de aumentar sua influência, alianças amplas foram firmadas entre diversos grupos religiosos e entidades seculares. Essa disposição para formar coalizões representou uma mudança importante no ativismo político dos evangélicos conservadores até então (HAYNES, 2013, p. 75).

Ao analisar o livro de Hertzke (2004), porém, nota-se que o movimento deixou de ser somente uma causa evangélica passando a ter apoio dos representantes de outras religiões, principalmente quando a causa foi levada ao Congresso em forma de projeto de lei. Antes disso, o que havia eram movimentos paralelos em defesa de outros grupos, como os judeus, budistas tibetanos e os baha’ís iranianos (HERTZKE, 2004, p. 117). No caso dos judeus, em específico, é que fica mais clara a existência de uma estranha aliança com os evangélicos, apesar das divergências com os conservadores em questões domésticas.

Hertzke (2004) afirma que os judeus preparam o caminho para o movimento de liberdade religiosa, ao fornecer um exemplo de ativismo internacional. Muitos cristãos viram nas campanhas dos anos 1970 em favor dos judeus soviéticos um modelo de como relacionar

a política externa dos EUA às demandas dos seus correligionários no exterior. Além disso, desde a década de 1980 já havia judeus envolvidos em campanhas em favor dos cristãos perseguidos. Acrescente-se também o fator do apoio ao lobby, muitos judeus também cooperaram para a publicidade da causa dos cristãos, preparando assim o caminho para o movimento que surgiria na década de 1990. Um dos nomes mais notáveis foi Abe Rosenthal, editor e colunista do *The New York Times*.

Em um de seus artigos, intitulado *The Position of Worship*, influenciado por Horowitz, Rosenthal até mesmo cita um trecho do livro de Shea. Nele, criticou os colegas jornalistas que ignoraram o *National Day of Prayer for the Persecuted Church*. Esse fator ajudou a dar legitimidade à causa da liberdade religiosa, principalmente entre as pessoas mais educadas. Ao mesmo tempo, contudo, gerou suspeitas de que o apoio judaico à causa baseava-se nos auto-interesses deles e do Estado de Israel contra o radicalismo islâmico. Hertzke (2004), porém, assegura que observações e entrevistas extensivas o tornaram convicto de que as motivações judaicas eram muito mais profundas, gerando identificação entre os líderes da comunidade (HERTZKE, 2004, p. 131-132; ROSENTHAL, 1997).

Os artigos de Rosenthal no *The New York Times*, aparentemente, fortalecem a confiança no mecanismo, mas de forma bastante limitada. O fato de um proeminente jornalista judeu expressar apoio aberto ao movimento de liberdade religiosa não significa que houve, de fato, uma coalizão inter-religiosa. Até porque o próprio Horowitz também era judeu e a Shea, católica, mas focavam principalmente no ativismo entre os evangélicos.

Isso dificulta a verificação dessa segunda proposição já que, como salienta Salleh (2011, p. 29), a maioria dos estudos sobre a história do IRFA reconhece a importância do lobby evangélico, havendo, porém, disputas acerca do papel desempenhado pelos representantes dos demais grupos religiosos. A própria Shea, em artigo escrito em 2008, em virtude da comemoração dos dez anos de aprovação do IRFA, deixa claro que, embora o foco da iniciativa sempre tenha sido assegurar a liberdade de crença para indivíduos de todas as religiões, o movimento foi encabeçado inicialmente apenas por evangélicos (SHEA, 2008, p. 25).

Salleh (2011) aponta que essa afirmação é reiterada também por Marsden (2008), segundo o qual, a preocupação com liberdade religiosa era uma pauta principalmente da agenda da Direita Cristã. Do mesmo modo, o próprio Departamento de Estado reconhece o papel das organizações religiosas, em especial, dos grupos evangélicos. Em relação a isso, Hertzke, em uma entrevista ao autor, argumentou que, embora os evangélicos, de fato, tenham dado grande suporte por meio da mobilização social à legislação em prol à liberdade religiosa,

ao longo do tempo, quando os projetos de lei chegaram ao âmbito do Congresso é que outros grupos religiosos se juntaram a eles. A partir daí, o foco das próprias propostas de legislação mudou da questão religiosa em si para os direitos humanos universais (SALLEH, 2011, p .30,32).

Desse modo, uma vez que não é possível triangular essas informações por falta de acesso à realização de entrevistas com pessoas chave, não se pode negar nem confirmar a proposição. Isso, contudo, não invalida totalmente o mecanismo proposto. Pelo contrário, talvez o processo de convencimento de outros atores para a formação das preferências nacionais tenha ocorrido já na fase legislativa, o que pretendia-se observar na próxima parte deste capítulo, durante a operacionalização da terceira e da quarta proposição do mecanismo. Assim, é possível que a parte do mecanismo que deveria ser observada na segunda proposição, o seja simultaneamente junto com a terceira ou quarta.

5.4 Do Projeto de Lei Wolf-Specter ao Nickles-Liberman

Essa terceira proposição prevê que o lobby religioso, embora tenha sido capaz de gerar uma mobilização política forte o suficiente a ponto de levar suas demandas para o Congresso, não foi capaz de convencer outros atores domésticos relevantes. Essa proposição também está relacionada ao que prevê Moravitsch (1997) em relação aos desafios que os atores domésticos enfrentam a fim de gerar consensos quanto às preferências dos Estados. Dentre esses atores, estão ativistas de direitos humanos, representantes de lobbys econômicos e até o próprio Departamento de Estado.

Entre as observações, além da literatura acadêmica, esperava-se também encontrar matérias jornalísticas da época, pronunciamentos de representantes de lobbys opostos e de ONGs, bem como dos próprios congressistas. Assim como nas proposições anteriores, a confiança nessa é relativamente mais elevada do que no resto do mecanismo em si, pelo fato de que o Projeto de Lei em questão não foi aprovado, deixando claro que o consenso necessário para isso não foi obtido.

Como bem descreve Gunn (2000), a cronologia dos fatos que levaram à aprovação do IRFA em 1998 e, conseqüentemente, à criação da USCIRF, do ponto de vista legal, teve início em 20 de maio de 1997. Foi neste dia que o congressista republicano Frank Wolf, da Virgínia, introduziu o H.R. 1685, um Projeto de Lei para o estabelecimento de um escritório

de monitoramento da perseguição religiosa. Essa seria a primeira versão da lei “Wolf-Specter”²¹. Apesar do entusiasmo de muitos congressistas, a *Wolf-Specter bill* gerou grande debates dentro do governo estadunidense e entre os grupos religiosos e a comunidade de empresários e homens de negócios. A maior controvérsia do projeto era o requerimento para que os EUA impusessem sanções automáticas a países considerados violadores da liberdade religiosa internacional, algo a que a administração Clinton se opunha de forma veemente.

Desse modo, após realizar audiências no fim de 1997, a *House International Relations Committee* revisou, durante seis meses, o *Freedom from Religious Persecution Act*, introduzindo uma versão com emendas em 1998. O novo Projeto de Lei foi encaminhado para o Senado em 14 de maio de 1998. No entanto, antes que ele pudesse ser votado, os senadores Don Nickles e Joseph Lieberman apresentaram outra versão modificada significativamente, a qual foi adotada de forma unânime, sob o título de *International Religious Freedom Act of 1998*. O IRFA foi sancionado no dia seguinte, em 27 de outubro de 1998, pelo presidente Bill Clinton, tornando-se lei (GUNN, 2000, p. 843).

O relato de Gunn (2000) é uma observação que contribui para aumentar a confiança na proposição analisada, uma vez que ele ocupou cargos na USCIRF em seus anos iniciais, bem como no *Office of International Religious Freedom* do Departamento de Estado. Logo, é uma relevante fonte primária. Ademais, é confirmada também pelas fontes acadêmicas secundárias, como demonstrado mais à frente.

As duas versões da lei internacional de liberdade religiosa expuseram as divergências que havia no seio do lobby acerca das melhores maneiras de se alcançar os objetivos propostos. Segundo Hertzke (2008), duas visões em competição emergiram. A primeira, sustentada por aqueles que defendiam o projeto de lei inicial, Wolf-Specter, buscavam uma solução clara e dura, que focava principalmente em formas graves de perseguição, não apenas discriminação. Além disso, eram enfáticos na necessidade de sanções econômicas automáticas contra os países perseguidores. O objetivo era expor, envergonhar e punir os violadores. Logo, não se poderia confiar na diplomacia tradicional para o alcance desses interesses, justificando assim a defesa das sanções.

A segunda visão, por sua vez, expressa no projeto de Nickles-Lieberman, tinha como ênfase não apenas o combate à perseguição em si, fazendo menção também à promoção da liberdade religiosa como um todo. Diferentemente do projeto de lei que o antecedeu, este buscava soluções mais equilibradas e tinha na diplomacia discreta um dos seus principais

²¹ O nome “Wolf-Specter”, como o projeto de lei ficou conhecido, é uma referência tanto ao congressista Wolf quanto ao senador, também republicano, Alen Specter, que o defendeu no senado americano.

meios de implementação. É importante, contudo, ressaltar que as principais diferenças entre essas duas visões não se davam por motivos teológicos ou em virtude da tradicional divisão partidária entre republicanos e democratas. Pelo contrário, havia, por exemplo, evangélicos defendendo os dois projetos de lei (HERTZKE, 2008, p. 20).

O desafio, portanto, é analisar de modo mais detalhado tanto os debates quanto os demais fatos que levaram à aprovação do IRFA, em 1998, a fim de comprovar se o fenômeno se desenvolveu ou não conforme previsto pelas proposições 03 e 04 do mecanismo. Começamos, portanto, pela questão dos atores envolvidos.

Gunn (2000) afirma que, ao longo dos anos, o IRFA tem sido alvo de várias críticas. Muitas das quais seriam oriundas do processo de criação e aprovação da lei, especialmente a ideia de que a legislação reflete os interesses políticos da Direita Cristã e que criaria uma hierarquia de direitos humanos, colocando a religião no topo. Quanto à primeira delas, o autor destaca um comentário feito por Jemera Rone, uma especialista africana da *Humana Rights Watch*, durante uma conferência intitulada “*Religious Persecution as a U.S. Policy Issue*,” realizada pelo *Center for the Study of Religion in Public Life*, na *Trinity College em Hartford*, em setembro de 1999. Para Rone, embora houvesse um esforço para deixar claro que o IRFA buscava proteger pessoas de todas as religiões, convencer a opinião pública mundial disso era uma batalha difícil.

Essa fala, cuja veracidade é comprovada, também pode ser considerada uma observação primária que fortalece a confiança na atuação do mecanismo. Para Gunn (2000), ela expressa a concepção errônea de que a legislação foi o resultado apenas das pressões da Direita Cristã no Congresso. Essa visão, segundo ele, era comum entre os oficiais estrangeiros com os quais ele lidava. Alguns dos quais até lhe confessavam, em conversas privadas, terem simpatia pelos diplomatas americanos que tinham que incluir a pauta da liberdade religiosa em negociações internacionais, simplesmente para agradar grupos domésticos politicamente poderosos. As causas para essa percepção, segundo ele, teriam sido algumas ações do Congresso entre 1996 e 1997, cujo foco era majoritariamente nos cristãos, tidos pelos ativistas do lobby - incluindo Shea e Marshall - como o grupo religioso mais perseguido do mundo. Soma-se a isso o envolvimento de organizações cristãs importantes endossando a lei, conforme descrito anteriormente (GUNN, 2000, p. 852). Entre essas ações do Congresso estão as declarações mencionadas em uma das seções anteriores deste capítulo, na análise da primeira proposição, fortalecendo a credibilidade do relato de Gunn.

Rodewald e Sabatier (2018), em um relatório comemorativo dos 20 anos de aprovação do IRFA, publicado pela Wilberforce 21²², ajudam a compreender melhor essa situação. Segundo eles, ao fim do ano de 1996, a pequena coalizão religiosa ligada à NAE foi ampliada. Juntaram-se aos evangélicos, diversos outros grupos religiosos, como os católicos, judeus, baha'ís, budistas tibetanos e sikhs, todos eles unidos pela crença de que a liberdade religiosa é um direito humano universal.

Apesar disso, durante os debates que levaram à introdução do *Wolf-Specter Bill*, Horowitz pressionou para que o texto do projeto de lei privilegiasse apenas os cristãos. O senador Wolf opôs-se a isso e adotou uma abordagem mais abrangente, coerente com o Artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A lei, inclusive, fazia menção a vários outros grupos religiosos não cristãos, como os baha'ís no Irã, os budistas tibetanos e os muçulmanos moderados no Sudão. Ainda assim, permaneceu a visão de que a lei não se endereçava de modo suficiente a perseguição a todos os grupos religiosos. Essa, inclusive, era uma das preocupações da administração Clinton (RODEWALD; SABATIER, 2018, p. 11, 15).

Shea (2008) confirma isso, ao afirmar que foi a concepção de que a liberdade religiosa era mais do que um interesse evangélico que levou o congressista Frank Wolf a apresentar o *Freedom from Religious Persecution Act* no outono de 1997. De acordo com a ativista, ele o fez muito mais por convicção pessoal do que por ganhos políticos. O projeto de lei visava institucionalizar a preocupação com a liberdade religiosa na formulação da política externa dos EUA. Isso seria feito por meio de um mecanismo defendido por Horowitz, que consistia na suspensão automática de toda assistência não-humanitária oferecida a países considerados, por um “Escritório de Monitoramento de Perseguição Religiosa”, como responsáveis por essa violação dos direitos humanos (SHEA, 2008, p. 26).

Porém, além da oposição vinda da administração Clinton, do *establishment* de política externa e de outros lobbys, a legislação também passou a ser vista com desconfiança por parte de grupos liberais de direitos humanos, como a *Human Rights Watch* e o *National Council of Churches*, os quais rejeitavam a ideia de que os cristãos poderiam ser vítimas de algum tipo de perseguição, uma vez que eles é que, supostamente, eram intolerantes (SHEA, 2008, p. 28).

Com base nessas observações, continua-se sem muita clareza quanto à proposição de que o lobby evangélico conseguiu o apoio de líderes de outras religiões para a defesa do seu

²² ONG americana ligada à promoção da liberdade religiosa internacional, uma fonte bastante importante para os objetivos deste trabalho.

projeto de lei. Ainda assim, mesmo que o mecanismo tenha estado presente conforme teorizado, não foi suficiente para o convencimento de outros atores importantes. Isso dificulta a possibilidade de se tirar conclusões acerca da confiança na proposição dois, mas parece confirmar a proposição três, de que o fracasso do projeto de lei Wolf-Specter foi resultado da falta de apoio desses atores estratégicos. Cabe, portanto, uma investigação maior em relação às inferências que podem ser feitas quanto à proposição analisada nesta parte do capítulo. É preciso triangular essas informações expostas acima, já que tanto Shea quanto os autores do relatório da Wilberforce 21 são atores diretamente envolvidos com os fatos históricos e, ao descrevê-los, décadas depois, podem tê-lo feito de maneira enviesada. Desse modo, o potencial inferencial é baixo e necessita ser considerado à luz de outras fontes.

Nesse aspecto, um artigo do jornalista Jeffrey Goldberg, publicado em dezembro de 1997 no *The New York Times*, traz alguns esclarecimentos. Goldberg faz um importante panorama geral sobre as tensões que as discussões sobre o Wolf-Specter geraram na sociedade americana, em especial entre os representantes evangélicos do lobby, os ativistas de direitos humanos, a Casa Branca e alguns setores comerciais. O jornalista deixa claro que não havia união total nem mesmo entre os evangélicos. Ele cita que, apesar da parceria, as relações entre Shea e Horowitz nem sempre era das melhores, já que o último via-se como o principal responsável pela popularização do tema e afirmava que, sem ele, os esforços de Shea não teriam tanto sucesso.

Além disso, alguns missionários evangélicos também eram contrários à criação de uma lei para a promoção da liberdade religiosa, dentre eles, o Nelson Graham, filho do proeminente evangelista Billy Graham. A justificativa era que não caberia aos cristãos se envolverem com política, já que, durante anos, houve atividade missionária nos países da Cortina de Ferro, apesar da perseguição. Cristãos liberais também se opunham aos esforços de Shea e Horowitz, por temerem que eles privilegiassem os cristãos em detrimento de outras religiões, podendo tornar-se algo supremacista. O reverendo Joan Brown Campbell, do *National Council of Churches*, afirmou que essa era uma postura teologicamente arrogante e que os cristãos deveriam se preocupar em assegurar a liberdade para os indivíduos de todas as crenças. Até mesmo alguns cristãos médio-orientais que seriam beneficiados com a legislação apresentavam reservas quanto a ela.

Tudo isso era usado pelos lobbyistas do setor econômico em favor próprio. Temendo o impacto que a lei poderia ter em seus negócios, principalmente com a China, vários empresários formaram um grupo chamado *USA Engage* para convencer os congressistas a se oporem ao Wolf-Specter. Eles afirmavam que o mecanismo de sanções proposto pela lei era

uma ameaça ao livre comércio, gerando assim disputas internas entre os republicanos, dividindo-os entre os conservadores religiosos, que eram favoráveis à lei, e aqueles mais preocupados com questões econômicas, que se opunham a ela.

Por fim, segundo Goldberg (1997), outro grande debate se deu entre os defensores da legislação e a comunidade de Direitos Humanos. O jornalista ressalta, por exemplo, os embates entre Horowitz e Kenneth Roth, diretor da *Human Rights Watch*. Um dos motivos para que os dois grupos não conseguissem chegar a um consenso, apesar de lidarem com questões semelhantes, era a desconfiança mútua e a discordância quanto a questões como o aborto. Roth via a legalização da interrupção da gravidez como um direito humano das mulheres, já os evangélicos, como um crime contra a humanidade do feto. Soma-se a isso os ataques de Shea à ordem liberal humanista que norteava a ação de organizações como a de Roth e a Anistia Internacional. A ativista católica questionava constantemente a preocupação desses grupos com a proteção do direito humano à liberdade religiosa.

Desse modo, Goldberg (1997) conclui que uma das grandes ironias disso tudo é o fato de que durante anos a comunidade de Direitos Humanos nos EUA tentou cooptar o apoio médio da população, indo além da elite acadêmica e cultural. Quando isso aconteceu, porém, foi por meio da mobilização social principalmente de evangélicos republicanos conservadores (GOLDBERG, 1997).

O relato de Goldberg (1997) dá credibilidade ao depoimento de Shea e aumenta a confiança na proposição analisada, o que é reforçado por Farr (2008), um dos ex-funcionários do escritório para liberdade religiosa do Departamento de Estado. Segundo ele, o principal objetivo do Wolf-Specter não era promover a liberdade de crença, mas sim diminuir a perseguição religiosa. Em virtude disso, três erros foram cometidos durante os dois anos de batalhas legislativas que antecederam à sua aprovação. Os quais, no futuro, juntamente com outras questões, contribuíram para limitar a implementação da lei, no que diz respeito aos seus objetivos de combate à perseguição e promoção da liberdade religiosa.

O primeiro desses equívocos foi a tentativa de ignorar completamente o papel do Departamento de Estado, ao defender a existência de uma autoridade sobre perseguição religiosa que prestasse contas diretamente apenas ao presidente. Dessa maneira, o IRFA negligenciou toda a burocracia de política externa dos EUA, dando a entender que uma das funções das novas instituições que ele visava criar, principalmente a USCIRF, seria substituir o Departamento de Estado, uma ilusão que permanece até hoje.

O segundo erro foi a ênfase inicial dada inicialmente pela coalização de Horowitz nos cristãos, em detrimento de outros grupos religiosos perseguidos, como os muçulmanos. A

ênfase era compreensível, uma vez que a maioria dos apoiadores eram evangélicos e havia grande comoção quanto ao sofrimento de minorias cristãs em países majoritariamente muçulmanos. No entanto, isso gerou a impressão de que o projeto de lei defendido beneficiaria apenas os cristãos, gerando críticas tanto domésticas quanto internacionais. Ainda hoje, inclusive, essa visão sobre o IRFA persiste em alguns lugares.

O terceiro desacerto na visão de Farr (2008) deu-se pelo fato de que os debates legislativos entre 1997 e 1998 geraram reclamações legítimas por parte da Administração Clinton e do Departamento de Estado, mas, também trouxeram à tona algumas objeções preocupantes por parte do corpo diplomático estadunidense. Uma delas era a de que uma legislação específica sobre liberdade religiosa criaria uma hierarquia artificial dos Direitos Humanos, como afirmou a então Secretária de Estado, Madeline Albright. Para o autor, isso, no entanto, revela uma compunção secularista quanto à religião. Objeções, como essa, porém, seriam comuns também em administrações posteriores, inclusive na de Bush, conhecido pela sua retórica religiosa. Essas questões ajudam a compreender como tem ocorrido a execução do IRFA (FARR, 2008, p. 114-115).

Nesse sentido, é importante compreender algumas das características do Projeto de Lei Wolf-Specter, que gerou tanta controvérsia. Primeiramente, a legislação considerava como “perseguição religiosa”, a perseguição contínua e generalizada de indivíduos por causa de sua filiação a algum grupo religioso. Isso incluiria “*abduction, enslavement, killing, imprisonment, forced mass resettlement, rape, or crucifixion or other forms of torture*”²³ (U.S. CONGRESS, 1997).

O Escritório sugerido, por sua vez, se basearia nos relatórios do Departamento de Estado, bem como em relatos de grupos independentes de defesa dos Direitos Humanos e organizações não-governamentais. Em consulta ao Secretário de Estado, faria recomendações ao presidente dos EUA em relação a governos envolvidos com violações à liberdade religiosa. Além disso, faria relatórios anuais, determinando quais países estavam diretamente ou indiretamente envolvidos com casos de perseguição religiosa. A principal maneira de punir esses países seria por meio da imposição automática de sanções econômicas, sem passar pelo Departamento de Estado ou pelo Secretário de Estado. Essas sanções incluíam também até mesmo a suspensão de ajuda humanitária.

Como destaca Farr (2008), o “coração” do Wolf-Specter era o diretor do escritório de monitoramento da perseguição religiosa. Ele seria nomeado pelo próprio presidente e estaria

²³“rapto, escravidão, assassinato, prisão, reassentamento forçado em massa, estupro ou crucificação ou outras formas de tortura”. – Tradução nossa.

localizado no escritório executivo presidencial, ao invés de no Departamento de Estado. Ele teria poderes extraordinários para punir, mas pouca influência para mudar as estruturas da perseguição, e, assim, promover a liberdade religiosa. Nesse aspecto, a maior polêmica estava no fato de que as sanções impostas por esse diretor só poderiam ser suspensas pelo próprio presidente, o qual teria que se explicar publicamente ao Congresso, justificando sua ação com base nas preocupações de segurança nacional do país.

Esse aspecto da lei gerou grande oposição não apenas da Administração Clinton, mas do próprio Departamento de Estado. A eles, acrescenta Farr (2008), em consonância com Goldberg (1997), juntou-se também as corporações americanas que exportavam para os países propensos a serem alvos das sanções, bem como congressistas e senadores republicanos, como Rod Grams, de Minnesota, e Chuck Hagel, de Nebraska. Isso para não mencionar as objeções da comunidade de direitos humanos e da própria comunidade religiosa (FARR, 2008, p. 117).

É importante ressaltar que o *Freedom from Religious Persecution Act* também possuía uma seção inteira dedicada a questões migratórias. Propunha-se uma emenda ao INA segundo a qual, qualquer indivíduo que se enquadrasse na definição proposta de perseguição religiosa deveria ser considerado elegível para o pedido de refúgio, tendo prioridade de admissão. Além disso, estipulou-se também que os oficiais de migração recebessem treinamento especial sobre liberdade religiosa (U.S. CONGRESS, 1997). O foco principal, porém, estava na questão dos *asylees*, não havendo medidas específicas em relação ao *Refugee Act of 1980* ou ao programa de reassentamento, apenas o estabelecimento de critérios específicos para a facilitação do requerimento de refúgio por perseguição religiosa.

Hertzke (2004) confirma o desenrolar dos mesmos fatos descritos anteriormente por Goldberg (1997) e Farr (2008), interpretando-os de maneira bastante semelhante, dando destaque também à questão migratória. Segundo o autor, essa seria a provisão mais generosa na permissão de ingresso em território americano, tendo o apoio de católicos e grupos liberais, que consideravam a legislação migratória existente restritiva e punitiva. Os conservadores, por sua vez, eram contrários ao dispositivo, por concebê-lo como fraco demais em termos de controle de fronteiras. Além disso, alguns líderes religiosos também se opuseram a ele, por afirmar que isso causaria um êxodo em massa dos cristãos em países onde eles já eram minoria, principalmente no Oriente Médio, o que não era desejável (HERTZKE, 2004, p. 193).

Tudo isso demonstra as dificuldades de chegar a um consenso quanto ao Wolf-Specter até mesmo entre aqueles que eram favoráveis a uma lei em defesa da liberdade religiosa.

Hertzke (2004) destaca também que o projeto de lei teve o apoio não somente de um grande número de líderes evangélicos, mas também da Igreja Católica, de movimentos judaicos e de organizações em defesa dos budistas tibetanos, incluindo o próprio Dalai Lama. Ademais, possuía no Congresso certo apoio bipartidário, sendo a congressista Nancy Pelosi, uma grande entusiasta do Wolf-Specter. Essa diversidade, conforme já mencionado, é observada na linguagem da lei, ao citar vários grupos religiosos que são alvos de perseguição. Nesse aspecto, o autor destaca que é discutível a extensão do apoio popular ao projeto de lei. Contudo, se estivesse restrita apenas à direita evangélica, sua versão final, o IRFA, jamais teria sido aprovada em 1998. Por fim, o autor faz coro ao que já foi escrito anteriormente sobre os grupos que fizeram oposição à lei proposta em 1997 e os motivos pelos quais o fizeram (HERTZKE, 2004, p. 190-204).

Essa observação de Hertzke (2004) também acaba trazendo uma luz sobre a segunda proposição do mecanismo, ainda que não possibilite inferências. Com base no que tem sido notado até o presente, pode-se concluir que, de fato, o movimento em prol da liberdade religiosa foi encabeçado majoritariamente por evangélicos, tendo o apoio de líderes de outras religiões apenas quando já havia sido proposto um projeto de lei no Congresso. Tal apoio, contudo, não foi suficiente para alcançar os objetivos desejados, já que não foi capaz de convencer os atores que se opunham à causa de que ela não era apenas um interesse político evangélico.

Ainda assim, o Wolf-Specter foi aprovado no Congresso com 375 votos a favor e 41 contra, em 14 de maio de 1998. Porém, o Senado não se animou. O próprio senador Arlen Specter (R-PA) que também dava nome ao projeto de lei foi incapaz de fazer com que ele fosse votado na casa, abrindo caminho para uma nova proposta encabeçada pelos senadores Don Nickles (R-OK) e Joseph Lieberman (D-CT).

Desse modo, ao triangular as observações fornecidas por um jornalista do *The New York Times*, por um diplomata envolvido diretamente com o tema e a principal obra acadêmica sobre a questão analisada, observa-se uma grande congruência na narrativa. A partir disso, é possível aumentar a confiança na terceira proposição do mecanismo. O Wolf-Specter não foi aprovado por causa da forte oposição que recebeu de vários atores importantes, devido ao fato de que suas disposições legais contrariavam os interesses desses grupos.

5.5 A aprovação do IRFA

De acordo com a última proposição do mecanismo, a Direita Religiosa finalmente submete ao Senado um novo Projeto de Lei, o Nickles-Lieberman, e consegue convencer os seus opositores quanto à sua importância. Isso culminaria na aprovação do IRFA. Uma vez que já se tem certeza de que o projeto foi aprovado, tendo em vista que este é o resultado do *process-tracing*, é necessário encontrar evidências de que foi o ativismo do lobby religioso o responsável pela introdução da nova proposta legislativa e de que ela conseguiu convencer os opositores a aprovar a lei.

Essa é a proposição na qual se tem menos confiança, uma vez que a legislação pode ter sido aprovada por vários motivos, não sendo necessariamente devido ao convencimento dos grupos de direitos humanos, dos grupos de interesses econômicos ou de diplomatas. Os senadores podem ter sido levados a votar em favor da lei por motivos que são difíceis de serem verificados. O tipo ideal de observações que se espera encontrar, além das fontes acadêmicas, são pronunciamentos dos parlamentares ou entrevistas com eles. O que é algo difícil de ser feito, uma vez que a lei foi aprovada por unanimidade. O foco, portanto, será em observações acerca do contexto político em que isso aconteceu, baseando-se principalmente em artigos de opinião e relatos dos indivíduos envolvidos no processo de escrita do projeto de lei, já que espera-se que, após o fracasso do Wolf-Specter, tenha havido um pouco mais de sensibilidade quanto à oposição.

Nesse sentido, Shea (2008), ao descrever esse processo, afirma que os senadores Bill Armstrong e Dan Coats mobilizaram os líderes cristãos no Senado para pressionar seus colegas a aprovar a lei. Rodewald e Sabatier (2018), da Wilberforce 21, destacam que o projeto de Nickles-Lieberman foi introduzido no senado faltando alguns dias para o fim dos mandatos do 105º Congresso. Logo, não haveria tempo para debate entre as duas casas. Em 09 de outubro de 1998, o senado aprovou o projeto de lei com 98 votos a favor e nenhum contra. Wolf, portanto, concordou com a substituição da proposta legislativa, abrindo mão do seu projeto inicial. Com isso, o Senado suspendeu as regras e o aprovou com unanimidade. Assim, em 27 de outubro, o presidente Clinton assinou a lei e o IRFA se tornou a Lei Pública 105-292. Para os autores, no fim, o que prevaleceu foi o comprometimento de todos com a liberdade religiosa, a primeira liberdade (RODEWALD; SABATIER, 2018, p. 30-31).

Sobre essa questão, Hertzke (2004) destaca que dentro da própria comunidade evangélica havia grandes discordâncias quanto à qual lei aprovar para a promoção da liberdade religiosa internacional. Havia aqueles que seguiram a liderança de Horowitz e

apoiaram o projeto Wolf-Specter e aqueles envolvidos na formulação do que viria a ser conhecido como Nickles-Lieberman. Dentre eles, John Hanford, que trabalhou como assessor do senador Richard Lugar (R-IN), vindo depois a ser nomeado pelo presidente Bush para ser embaixador da liberdade religiosa internacional; William Inboden, que foi empregado no escritório do congressista Tom Delay (R-TX); e Laura Bryant Hanford, que trabalhava para o representante Bob Clement (D-TN). Atualmente, ela é casada com Hanford e formulou grande parte do IRFA proposto pelo senado.

A principal diferença entre os defensores do projeto Wolf-Specter e Hanford e seus aliados é que esses buscavam a mudança por meio da diplomacia quieta. O grande debate, portanto, passou a ser entre Horowitz e Hanford, e ambos tiveram suas perspectivas absorvidas na legislação aprovada. A proposta central desses últimos estava relacionada à polêmica questão das sanções. Eles argumentavam que o projeto de Horowitz sugeria a mesma solução para problemas diferentes, uma vez que há diferenças entre os casos de perseguição religiosa em cada país. Além disso, a definição estrita de perseguição faria com que muitos deles ficassem de fora das punições dos EUA por não se encaixarem nos termos da lei, embora violassem os direitos humanos de liberdade de crença. Esses fatores levaram o trio a elaborar um novo projeto de lei.

Bryant, por exemplo, passou meses fazendo uso do *Congressional Research Service* e de pesquisas no exterior sobre política externa e direito internacional. O objetivo era encontrar uma linguagem que tornasse o IRFA alinhado às preocupações da burocracia americana na área. Além disso, pediu para que a *World Evangelical Fellowship* realizasse um survey entre os seus missionários no campo, a fim de descobrir o que eles pensavam sobre a possibilidade da imposição de sanções, chegando à conclusão de que a abordagem do Wolf-Specter não era adequada.

O projeto de lei Nickles-Lieberman, portanto, segundo Hertzke (2004), buscou fortalecer os mecanismos existentes de política externa ao se basear no arcabouço existente no direito internacional dos direitos humanos, adotando menos ações diretas do que o projeto Wolf-Specter. O presidente teria um leque maior de ações e caberia ao Departamento de Estado designar os países onde há maior violação à liberdade religiosa. Novos cargos também seriam criados na burocracia de política externa americana para lidar com a temática. Além disso, quanto à questão dos refugiados, ao invés de conceder refúgio de modo irrestrito às vítimas de perseguição, a nova lei criaria mecanismos para treinar os oficiais de imigração (HERTZKE, 2004, p. 2011-2014).

Com base nisso, a impressão é de que se contrapor ao Projeto de Lei Wolf-Specter foi o que levou à aprovação do IRFA, em 09 de outubro de 1998. Ainda assim, não se tem como comprovar que foi isso que causou a aprovação da lei por unanimidade, tampouco de que os demais atores estratégicos foram convencidos, apesar de o Presidente não tê-la vetado. Logo, não se pode, com base nisso, fazer nenhuma inferência em relação a essa proposição do mecanismo. É necessário se obter mais observações, até porque, meses antes da nova legislação ser aceita, as possibilidades de que isso acontecesse eram tão baixas a ponto de o *The New York Times* publicar um artigo considerando o projeto de lei fadado ao fracasso.

De acordo com Farr (2008), talvez a explicação geral mais importante para a aprovação do IRFA em 1998 tenha sido a atuação da coalizão dos atores religiosos civis envolvidos com direitos humanos. O lobby iniciou e manteve uma forte campanha durante dois anos. Sem a atuação de Horowitz e Shea, juntamente com John Hanford, assistente do senador Richard Lugar, os EUA jamais teriam se comprometido legalmente a combater a perseguição religiosa. Ainda assim, é preciso considerar a existência de uma junção de circunstâncias políticas que levou os legisladores tanto do Congresso como do Senado, juntamente com a Casa Branca, a aceitar a lei. Dentre eles, as eleições para o Congresso que se aproximavam; as concessões feitas na linguagem da lei, tornando-a mais aceitável para o Departamento de Estado; a aproximação do julgamento do impeachment do presidente Clinton; e a disposição dos líderes republicanos de garantir o teto de votos (FARR, 2008, p. 112).

Hertzke (2004), por sua vez, concorda quanto à importância do interesse gerado no constituinte americano pelo movimento de solidariedade cristão, bem como as decisões estratégicas e a convergência de interesses. Contudo, haveria também motivos mais profundos que ressoaram com os valores americanos mais fortes, algo capaz de transcender o espectro político e teológico. Logo, ninguém desistiu. Os ativistas foram fortes o suficiente a ponto de lidar com as frustrações e propor novas ideias, fazendo concessões e negociando um consenso. Nesse aspecto, vale destacar o apoio dado por Horowitz ao IRFA, apesar de sua oposição inicial, bem como a proposta de criação da USCIRF (HERTZKE, 2004, p. 222, 227-229). Farr (2008, p. 119) também menciona esses dois fatos, ressaltando que a proposta visava ao funcionamento da Comissão de maneira análoga à Comissão dos Direitos Civis dos EUA, realizando audiências e desenvolvendo uma plataforma de informações disponíveis para os tomadores de decisões. Essas observações ajudam a compreender melhor os fatos, mas também não são suficientes para a realização de inferências.

Bryant Hanford (2010), por sua vez, ao narrar os fatos que vivenciou, trabalhando no processo de escrita e lobby pela aprovação do IRFA, também destaca a importância que USCIRF recebeu, enquanto órgão independente, no projeto de lei submetido ao Senado. Ela aponta que, durante o processo legislativo, alianças e amizades improváveis foram formadas, enquanto que apoiadores vocais se mostraram mais retraídos. Ao mesmo tempo, algumas mudanças improváveis também ocorreram poucas semanas antes da aprovação do IRFA. Uma delas foi o fato de Horowitz não apenas apoiar o novo projeto de lei, mas também abrir mão completamente do mecanismo de sanções. Outro ponto bastante importante e inesperado foi o apoio da Câmara de Comércio e do *National Council of Churches* ao novo projeto de lei (BRYANT HANFORD, 2010, p. 6).

Todos esses fatos também são confirmados por Hertzke (2004) e Farr (2008). Logo, embora não se tenha observações sobre como ocorreu o processo de convencimento dos atores para aprovação do IRFA, o fato é que, no fim das contas, prevaleceram os interesses do lobby evangélico, ainda que com algumas modificações. O apoio da Câmara de Comércio mencionado por Hanford tem o potencial de aumentar um pouco a confiança na veracidade da última parte do mecanismo. Entretanto, não foi possível encontrá-lo. A ausência de um número maior de observações sobre essa proposição em questão, todavia, não se pode ser usada no sentido de certeza empírica, a fim de fazer inferências sobre a ausência do que havia sido teorizado, uma vez que o autor da pesquisa não teve acesso a um número de observações maior, conforme se imaginava ser possível inicialmente. Dessa maneira, o nível de confiança nessa parte do mecanismo permanece baixo.

Em termos gerais, a confiança no mecanismo como um todo permanece baixa, ainda que os níveis tenham aumentado relativamente em relação a algumas partes dele, como as proposições 01 e 03. Não se pode, porém, fazer inferências acerca da proposição 02, devido à falta de evidências. Isso fica mais claro na representação visual da operacionalização do mecanismo na Tabela 06. Pesquisas futuras e o acesso a novas observações podem trazer mais esclarecimentos sobre ele. Porém, os dados levantados, ainda assim, podem ser usados como um exemplo da validade de alguns dos pressupostos da teoria do novo liberalismo, uma vez que é possível concluir que, no fim das contas, a USCIRF só foi criada devido ao consenso formado entre os principais atores domésticos da época.

O primeiro pressuposto de Moravcsik (2018, p. 711) é que a globalização gera demandas diferentes nos indivíduos e grupos sociais com relação à política internacional. Isso pôde ser observado na preocupação dos evangélicos americanos com a situação dos cristãos perseguidos ao redor do mundo, um conhecimento ao qual eles não teriam acesso se

não fosse a globalização. Isso os levou a querer tomar medidas legais para obrigar os EUA a se envolverem com a questão por meio da diplomacia. A descoberta dessa mesma informação sobre as violações à liberdade religiosa, porém, gerou uma postura de ceticismo nos ativistas de direitos humanos seculares quanto à melhor maneira de combatê-la. O mesmo ocorreu até entre algumas denominações cristãs.

Tabela 06 - Operacionalização do mecanismo sobre criação da USCIRF

<p>Argumento: A aprovação do IRFA em 1998 (Y) foi causada pela ação do lobby religioso doméstico americano (X).</p> <p>O nível de confiança prévia na veracidade do mecanismo como um todo é baixa, sendo um pouco mais elevada nas proposições 01, 02 e 03 do que na proposição 04.</p>
<p>1. Os evangélicos americanos tomam ciência sobre a situação dos cristãos ao redor do mundo</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Busca-se evidências de que os casos de perseguição religiosa internacional se tornaram difundidos entre os cristãos americanos. ● As evidências de baixa certeza teórica seriam a existência de materiais informativos, como livros, filmes ou testemunhos. ● As evidências únicas, por sua vez, seriam indícios de algum tipo de mobilização inicial relacionada à promoção da liberdade religiosa internacional, com ênfase nos cristãos perseguidos. Ou seja, conferências, abaixo-assinados, conferências, reuniões de oração, etc.
<p>Observação 01 - A popularidade de livros como <i>O Contrabandista de Deus</i>, do Irmão André, e <i>Torturado por Amor a Cristo</i>, de Richard Wurmbrand, é uma evidência certa, mas não são únicas.</p> <p>Observação 02 - As resoluções da <i>National Association of Evangelicals</i> (NAE) em 1972 e 1975, e o relato de Hertzke (2004) são evidências de que, pelo menos inicialmente, durante da Guerra Fria, logo que foram publicados, os livros não geraram comoção política entre os evangélicos. Essas são evidências certas, mas não geram inferências sobre o mecanismo, que teria tido início apenas na década de 1990.</p> <p>Observação 03 - Atuação do judeu Michael Horowitz e da católica Nina Shea leva a NAE a lançar uma nova resolução em 1996 sobre a perseguição aos cristãos. Isso contribuiu para a aprovação de duas resoluções, uma no senado e outra congresso dos EUA condenando a perseguição religiosa. Essas evidências são certas e aumentam a confiança na ação do mecanismo hipotetizado, ao demonstrar a ação política dos evangélicos ao tomarem conhecimento das violações internacionais à liberdade religiosa.</p> <p>Observação 04 - Em 1996, Nina Shea organiza o <i>International Day of Prayer for the Persecuted Church</i>, mobilizando milhares de igrejas americanas. No ano seguinte, em 1997, ela publica o livro <i>In The Lion's Den</i> que também se torna bastante popular entre os evangélicos. No mesmo ano, Paul Marshall, que outro nome importante do movimento, lança a obra <i>Their Blood Cries Out</i>, dando uma justificativa acadêmica para o ativismo. Juntas, essas evidências confirmam a descrição fornecida pelo mecanismo.</p> <p>Avaliação das evidências: O ativismo intelectual de Horowitz, Shea e Marshall, portanto, foi de grande importância para gerar o apoio popular necessário para a aprovação no Congresso de uma legislação voltada para a liberdade religiosa internacional. Dessa maneira, as observações encontradas na literatura acadêmica, juntamente com os documentos da NAE, as medidas aprovadas no Congresso e no Senado, bem como os endossos ao livro de Shea, somadas, aumentam a confiança nessa primeira proposição do mecanismo. De fato, ao se tornarem cientes das violações à liberdade religiosa de outros cristãos ao redor do mundo, os evangélicos americanos, no contexto pós-Guerra Fria começaram a se organizar politicamente para tentar mudar essa realidade.</p>
<p>2. Líderes evangélicos convencem representantes de outras religiões sobre a importância da promoção</p>

da liberdade religiosa na política externa

- Busca-se evidências de que os evangélicos conseguiram formar uma coalização inter-religiosa com foco no objetivo proposto.
- As evidências favoráveis que se espera encontrar, além de fontes secundárias acadêmicas são pronunciamentos conjuntos feitos por líderes de diferentes religiões em prol da liberdade religiosa internacional.
- A expectativa é que seja necessário lidar principalmente com questões de certeza empírica, a fim de avaliar se a esperada ausência de observações significa a não existência do mecanismo ou apenas de que não se é possível fazer inferências a esse respeito.

Observação 1 - Não se encontrou muitas evidências a partir das quais fosse possível fazer inferências sobre o mecanismo, sendo a principal delas a obra de Hertzke (2004), cujo subtítulo da obra é praticamente um atestado de que os evangélicos conseguiram aliados de outras religiões para alcançar objetivos comuns de política externa. Por não ter sido possível triangular o relato com muitas fontes, sobretudo primárias, a contribuição foi baixa.

Observação 2 - Conforme destacado por Hertzke (2004), os artigos do jornalista judeu Abe Rosenthal no *The New York Times* apontam para um apoio judaico à causa, fruto da influência de Horowitz e de Shea. Isso, porém, não significa que houve necessariamente uma coalização inter-religiosa, já que ambos autores, conforme mencionados anteriormente, embora não fossem evangélicos, concentraram seus esforços principalmente nesse grupo.

Observação 3 - Shea (2008) afirma que os evangélicos de fato é que foram os protagonistas da aprovação do IRFA. Isso é confirmado por fontes acadêmicas secundárias como Marsden (2008) e Salleh (2011), enfraquecendo a confiança nessa proposição do mecanismo.

Avaliação das evidências: Uma vez que não é possível triangular essas informações por falta de acesso à realização de entrevistas com pessoas chave, não se pode negar nem confirmar a proposição. Isso, contudo, não invalida totalmente o mecanismo proposto. Pelo contrário, talvez o processo de convencimento de outros atores para a formação das preferências nacionais tenha ocorrido já na fase legislativa.

3. A Direita religiosa introduz no Congresso em maio de 1997 o projeto de lei Wolf-Specter mas não consegue convencer outros atores domésticos acerca de sua importância

- Essa terceira proposição prevê que o lobby religioso embora tenha sido capaz de gerar uma mobilização política forte o suficiente a ponto de levar suas demandas para o Congresso, não foi capaz de convencer outros atores domésticos relevantes.
- Entre as observações, além da literatura acadêmica, espera-se também encontrar matérias jornalísticas da época, pronunciamentos de representantes de lobbys opostos e de ONGs, bem como dos próprios congressistas.

Observação 1 - De acordo com Gunn (2000), um ex-funcionário da USCIRF e do *Office of International Religious Freedom* do Departamento de Estado, a Wolf-Specter bill gerou grande debates dentro do governo estadunidense e entre os grupos religiosos e a comunidade de empresários e homens de negócios. A maior controvérsia do projeto de lei era o requerimento que os EUA impusessem sanções automáticas a países considerados violadores da liberdade religiosa internacional, algo a que a administração Clinton se opunha de forma veemente. Isso pode ser considerado como uma evidência favorável ao mecanismo.

Observação 2 - A fala de uma especialista da *Human Rights Watch*, em 1999, um ano após a aprovação do IRFA mostra a dificuldade da comunidade internacional de entender a lei como algo mais do que simplesmente os interesses dos evangélicos americanos. Essa é mais uma evidência favorável ao mecanismo.

Observação 3 - Segundo a literatura acadêmica, no fim de 1996, líderes de outras religiões de fato se

juntaram aos evangélicos no ativismo pró liberdade religiosa internacional. Ademais, apesar das sugestões contrárias de Horowitz, os parlamentares que propuseram a lei fizeram questão de esclarecer que o seu escopo deveria abranger não apenas os cristãos, mas professantes de todas as religiões. Ainda assim, o projeto de legislação recebeu oposição advinda de vários atores domésticos relevantes, como a própria administração Clinton, lobbys econômicos e até ativistas liberais de direitos humanos. Shea (2008) confirma essa narrativa.

Observação 4 - Um artigo do jornalista Jeffrey Goldberg, publicado em dezembro de 1997, no *The New York Times* dá credibilidade ao depoimento de Shea e aumenta a confiança na proposição analisada, o que é reforçado por Farr (2008), um dos ex-funcionários do escritório para liberdade religiosa do Departamento de Estado. Segundo ele, o principal objetivo do Wolf-Specter não era promover a liberdade de crença, mas sim diminuir a perseguição religiosa.

Avaliação das evidências: Com base no que tem sido notado até o presente, pode-se concluir que, de fato, o movimento em prol da liberdade religiosa foi encabeçado majoritariamente por evangélicos, tendo o apoio de líderes de outras religiões apenas quando já havia sido proposto um projeto de lei no Congresso. Tal apoio, contudo, não foi suficiente para alcançar os objetivos desejados, já que não foi capaz de convencer os atores que se opunham à causa de que ela não era apenas um interesse político evangélico. Desse modo, tem-se uma melhor compreensão da proposição 02, embora não se possam fazer inferências sobre ela. Ademais, aumenta-se a confiança na proposição 03 e também no mecanismo como um todo.

4. A Direita religiosa encaminha o projeto de lei Nickles-Liberman para o Senado, em maio de 1998, e consegue convencer os opositores.

- Uma vez que já se tem certeza de que o projeto foi aprovado, é necessário encontrar evidências de que foi o ativismo do lobby religioso o responsável pela introdução da nova proposta legislativa. Ademais, de que ela conseguiu convencer os opositores a aprovar a lei.
- Essa é a proposição na qual se tem menos confiança, uma vez que a legislação pode ter sido aprovada por vários motivos, não sendo necessariamente devido ao convencimento dos grupos de direitos humanos, dos grupos de interesses econômicos ou de diplomatas.
- O tipo ideal de observações que se espera encontrar, além das fontes acadêmicas, são pronunciamentos dos parlamentares ou entrevistas com eles. O que é algo difícil de ser feito, uma vez que a lei foi aprovada por unanimidade.
- O foco, portanto, será em observações acerca do contexto político em que isso aconteceu, baseando-se principalmente em artigos de opinião e relatos dos indivíduos envolvidos no processo de escrita do projeto de lei, já que espera-se que, após o fracasso do Wolf-Specter, tenha havido um pouco mais de sensibilidade quanto à oposição.

Observação 1 - Com base nas descrições da literatura acadêmica, a impressão é de que se contrapor ao projeto de lei Wolf-Specter foi o que levou à aprovação do IRFA, em 09 de outubro de 1998. Contudo, não é possível atestar se foi essa a causa da aprovação da lei com unanimidade nem que os demais atores domésticos foram convencidos pelo lobby evangélico, conforme previsto pelo mecanismo.

Observação 2 - De acordo com Farr (2008), também ex-funcionário de órgãos criados pela lei, talvez a explicação geral mais importante para a aprovação do IRFA em 1998 tenha sido a atuação da coalizão dos atores religiosos civis envolvidos com direitos humanos. Hertzke (2004), por sua vez, ressalta também a importância do interesse gerado no constituinte americano pelo movimento de solidariedade cristão, bem como as decisões estratégicas e a convergência de interesses. Soma-se a isso a perseverança dos ativistas em lidar com as frustrações e propor novas ideias, fazendo concessões e negociando um consenso. Essas observações ajudam a compreender melhor os fatos, mas também não são suficientes para a realização de inferências.

Observação 3 - Bryant Hanford (2010), ao narrar os fatos que vivenciou, trabalhando no processo de escrita e lobby pela aprovação do IRFA, também destaca a importância das concessões que foram feitas em relação ao projeto de lei Wolf-Specter. Além disso, algumas improváveis também ocorreram poucas semanas antes da aprovação do IRFA. Uma delas foi o fato de Horowitz não apenas apoiar o novo projeto de lei, mas também abrir mão completamente do mecanismo de sanções. Outro ponto bastante importante e inesperado foi o apoio da Câmara de Comércio e do *National Council of Churches* ao

Nickles-Liberman.

Observação 4 - Todos esses fatos também são confirmados por Hertzke (2004) e Farr (2008). Logo, embora não se tenha observações sobre como ocorreu o processo de convencimento dos atores para aprovação do IRFA o fato é que, no fim das contas, o que prevaleceu foram os interesses do lobby evangélico, ainda que com algumas modificações.

Avaliação das evidências: A ausência de um número maior de observações sobre essa proposição em questão, contudo, não se pode ser usada no sentido de certeza empírica, a fim de fazer inferências sobre a ausência do que havia sido teorizado, uma vez que o autor da pesquisa não teve acesso a um número de observações maior, conforme se imaginava ser possível inicialmente. Dessa maneira, o nível de confiança nessa parte do mecanismo permanece baixo. Em termos gerais, a confiança no mecanismo como um todo permanece baixa, ainda que os níveis tenham aumentado relativamente em relação a algumas partes dele, como as premissas 01 e 03. Não se pode, porém, fazer inferências acerca da proposição 02, devido à falta de evidências.

Fonte: O autor (2023).

Ao mesmo tempo, a proposta dos evangélicos gerou temores nos diplomatas e nos grupos de influência do setor econômico. Ambos viram a excessiva preocupação com a liberdade religiosa e os meios sugeridos para defendê-las na política externa americana como uma ameaça aos seus próprios interesses e àquilo que eles consideravam como prioridade. Na ótica deles não fazia sentido, por exemplo, comprometer os ganhos econômicos que os EUA obtinham no comércio com a China por causa disso. Ou então, se indispor com parceiros estratégicos para a segurança internacional do país, como a Arábia Saudita. Isso está em acordo com a segunda proposição do novo liberalismo, segundo a qual os Estados representam as demandas de um extrato dos grupos sociais domésticos, cujos interesses são a base na qual as preferências estatais são definidas. A partir delas, os países atuam no cenário internacional a fim de tentar lidar de modo instrumental com a globalização.

No caso específico do IRFA, infere-se que, apesar da sua aprovação, os atores religiosos não são tão influentes assim na definição das preferências dos EUA. Suas demandas parecem ser consideradas apenas quando, seguindo a terceira proposição de Moravcsik (2018, p. 714), coincidem com o comportamento do país após este ter suas preferências moldadas pela interdependência. Isso foi melhor observado no capítulo 07, ao ser analisado o papel da USCIRF na política do governo Obama para os refugiados iraquianos, ressaltando assim as possibilidades de integração do novo liberalismo com o modelo ideacional modificado de APE.

Diante disso, uma vez compreendido o processo de aprovação do IRFA, é importante destacar algumas das atribuições concedidas à Comissão pela lei que criou a USCIRF, a fim de melhor avaliarmos, no capítulo 07, seu papel na burocracia de política externa americana.

5.6 A USCIRF na burocracia de política externa dos EUA

Apesar dos esforços de Gunn e de outros autores, muitas das críticas e concepções erradas sobre o IRFA persistem até os dias atuais (BLITT, 2019, p. 165). Isso posto, é necessário compreender quais foram as instituições criadas pelo IRFA e como elas atuam. As disposições do texto final legislação de liberdade religiosa de 1998 podem ser divididas basicamente em cinco partes principais: (i) criação de órgãos governamentais; (ii) monitoramento e produção de relatórios; (iii) punições para violadores da liberdade religiosa; (iv) treinamento; e (v) questões referentes a refugiados e requerentes de refúgio (LAVERY; CASSIDY, 2021). Nesse sentido, foram estabelecidas as seguintes entidades: o *Ambassador-at-Large for International Religious Freedom*; a *U.S. Commission on International Religious Freedom (USCIRF)* e o *Special Adviser to the President on International Religious Freedom*.

A primeira delas diz respeito ao estabelecimento do Escritório para Liberdade Religiosa Internacional dentro do Departamento de Estado, chefiado por um embaixador específico, o qual seria designado pelo presidente, com o consentimento do Senado. Caberia ao ocupante desse cargo ser o principal conselheiro do chefe do executivo e do Secretário de Estado para assuntos relacionados à liberdade religiosa, podendo também, debaixo da supervisão deles, desempenhar funções diplomáticas internacionais quanto ao tema. Ademais, também caberia a esse embaixador escrever relatórios anuais sobre o status da temática ao redor do mundo.

Nos últimos vinte anos, desde que o IRFA foi aprovado, poucas pessoas ocuparam esse posto de embaixador. Como destaca Chelini-Pont (2018), o primeiro deles foi Robert Seiple, durante o governo de Bill Clinton. Ele era evangélico e tinha grande experiência prévia, trabalhando na organização humanitária *World Vision*. Em seus dois anos no cargo, ele fez inúmeras viagens e contribuiu muito para que ONGs internacionais de direitos humanos passassem a se preocupar mais com questões religiosas. Em seguida, George Bush designou, em 2002, após quase dois anos de vacância, o ministro presbiteriano John Hanford, que permaneceu até a administração Obama, sem fazer grandes contribuições. Após mais quase dois anos sem ninguém ocupar a posição, Obama nomeou a pastora negra Suzan Johnson Cook, que não tinha nenhuma experiência internacional. Ela pediu demissão em 2013, após não ter o apoio do presidente para uma viagem à China, proibida por autoridades chinesas. Em dezembro de 2014, o rabino David Saperstein, um judeu liberal, a substituiu. Em janeiro de 2018, Trump nomeou o governador do Kansas, Sam Brownback, que tinha

grande experiência com a defesa dos cristãos perseguidos e que, desde o início, foi um dos entusiastas do IRFA (CHELINI-PORT, 2018, p. 03). Ele permaneceu como embaixador até janeiro de 2021. Por fim, em 30 de julho do mesmo ano, Biden anunciou para o cargo Rashad Hussain, sendo o primeiro muçulmano a assumir a pasta.

A USCIRF, por sua vez, deveria ser composta tanto pelo embaixador para liberdade religiosa quanto por nove outros membros, sendo três deles designados pelo presidente; três deles pelo presidente do Senado e três pelo Congresso, por um período de dois anos, podendo ser renovado. As funções principais do órgão seriam: produzir um relatório anual sobre liberdade religiosa internacional e fazer recomendações de políticas sobre a questão ao presidente, ao Secretário de Estado e ao Congresso. Nesse sentido, os documentos deveriam conter análises sobre as violações aos Direitos Humanos em questão nos países que mantêm relações com os EUA, bem como averiguar o progresso nessas questões. Além de monitorar os esforços estadunidenses para a promoção internacional do direito de crença.

Outras funções da USCIRF incluem a realização de visitas internacionais para averiguação *in loco* das condições de liberdade religiosa; testemunhar ao Congresso e trabalhar com seus membros em Escritórios especiais; participação em reuniões de fóruns multilaterais, como a ONU e a OCDE; preparar pronunciamentos especiais para a mídia sobre questões específicas, como prisioneiros de consciência ou COVID-19; e publicar relatórios temáticos especiais, além dos relatórios anuais, sobre questões religiosas, a exemplo do crescimento do antissemitismo na Europa (USCIRF, 2021b).

Por fim, o *Special Adviser to the President on International Religious Freedom* atuaria dentro do Conselho Nacional de Segurança, tendo uma posição semelhante à do diretor do Escritório Executivo do Presidente. Ele deveria atuar como uma fonte de informações para o braço executivo oficial sobre liberdade religiosa, servindo também como um *liason* para o *Ambassador-at-Large*, a USCIRF, o Congresso e organizações religiosas não governamentais - ver Tabela 07.

Tabela 07 - Entidades Governamentais criadas pelo IRFA

Instituição Governamental	Descrição	Principais Funções
Embaixador Geral para Liberdade Religiosa Internacional	Um político nomeado pelo Presidente, e confirmado pelo Senado, para chefiar um Escritório de Liberdade Religiosa Internacional no Departamento de Estado	1. Avançar o direito à liberdade de religião no exterior, 2. Integrar políticas e estratégias internacionais de liberdade religiosa

		<p>aos esforços de política externa dos EUA,</p> <p>3. Aconselhar o Presidente e o Secretário de Estado sobre assuntos que afetam a liberdade religiosa,</p> <p>4. Representar os Estados Unidos em questões de liberdade religiosa assuntos diplomáticos,</p> <p>5. Coordenar as políticas internacionais de liberdade religiosa dos Estados Unidos, e</p> <p>6. Emitir um relatório anual sobre as condições de liberdade religiosa em todos os países estrangeiros.</p>
Comissão Internacional para a Liberdade Religiosa (USCIRF)	<p>Um órgão consultivo independente do governo dos EUA</p> <p>Liderado por nove comissários de meio período nomeados pelo presidente e pela liderança de ambos os partidos políticos em cada casa do Congresso</p> <p>O embaixador-geral é um comissário ex officio da USCIRF</p>	<p>1. Revisar as condições de liberdade religiosa globalmente,</p> <p>2. Avaliar a política dos EUA,</p> <p>3. Fazer recomendações sobre a política dos EUA ao Presidente, Secretário de Estado e Congresso, 4. Acompanhar a implementação pelo governo dos EUA das recomendações feitas pela USCIRF e</p> <p>5. Emitir um relatório anual estabelecendo as recomendações de política da USCIRF.</p>
Conselheiro Especial para o Presidente sobre Liberdade Religiosa Internacional	<p>Um conselheiro da equipe do Conselho de Segurança Nacional da Casa Branca</p>	<p>1. Servir como um recurso para funcionários do poder executivo,</p> <p>2. Compilar e manter informações sobre os fatos e circunstâncias das violações da liberdade religiosa,</p> <p>3. Fazer recomendações de políticas e</p> <p>4. Servir como ponto de contato com o Embaixador Geral para a Liberdade Religiosa Internacional, USCIRF, Congresso e, conforme aconselhável, organizações não governamentais religiosas.</p>

Fonte: LAVERY; CASSIDY, 2021. Tradução nossa.

Além da criação dessas entidades, um aspecto importante do IRFA e que merece destaque é a ênfase no monitoramento das condições da liberdade religiosa global. Nesse sentido, como destacam Lavery e Cassidy (2021), são elaborados dois relatórios anuais. O primeiro é pelo Departamento de Estado e deve ser distinto do relatório sobre direitos humanos, devendo ser publicado antes do dia 1º de maio de cada ano. O IRFA também requer que o órgão mantenha uma lista de prisioneiros e questões de preocupação específica de todos os países. O segundo é publicado pela USCIRF, contendo suas recomendações independentes sobre a política dos EUA, e também deve ser divulgado no mesmo prazo que o outro documento. A emenda de 2016 ao IRFA, conhecida como *Frank Wolf Act*, determinou que os relatórios da USCIRF deveriam manter uma lista online com os nomes de prisioneiros e outras vítimas de perseguição religiosa impetrada por governos ou atores não-estatais (LAVERY; CASSIDY, 2021).

Um ponto relevante a ser destacado no IRFA é a questão da punição aos Estados considerados como violadores da liberdade religiosa, algo que gerou grandes discussões e desentendimentos na versão inicial Wolf-Specter, que exigia sanções automáticas. O texto de 1998, porém, estabelecia outros mecanismos, baseados nos relatórios anuais. Um deles era a recomendação por parte do Escritório no Departamento de Estado de países envolvidos em graves e sistemáticas violações, sendo designados como *Countries of Particular Concern (CPC)*. O presidente revisaria essas recomendações, definiria os CPSs e tomaria ações contra eles, como denúncias públicas, cancelamento de visitas oficiais, redução de assistência para o desenvolvimento e até sanções econômicas e comerciais, a depender da situação.

Nesse sentido, algumas mudanças ocorreram em 2016, quando o presidente Barack Obama aprovou o *The Wolf Act*, uma emenda ao IRFA que visava a torná-lo mais eficaz na busca por seus objetivos iniciais. Como ressalta Blitt (2019), o ato foi responsável pelas transformações mais extensivas desde a aprovação da legislação em 1998. Dentre as modificações introduzidas, estão a ampliação do foco do IRFA, passando a abranger não apenas Estados, mas também atores não-estatais envolvidos em atos de perseguição religiosa. Ademais, a emenda incluiu o treinamento obrigatório sobre liberdade religiosa para os funcionários do Departamento de Estado e um novo sistema para a designação dos países considerados CPC (BLITT, 2019, p. 153).

Arelado a ele, estaria também a *Special Watch List (SWL)*, que deveria conter países que não se enquadram totalmente na categoria de CPC, mas, ainda assim, toleram ou participavam de violações à liberdade religiosa. Além disso, foi estabelecida uma lista

especial para indivíduos que infringem esse direito humano, dando ao presidente a capacidade de sancioná-los. É importante destacar que a USCIRF também tem a sua própria SWL e uma lista com CPCs, ambas são recomendadas ao Departamento de Estado para a designação oficial, mas nem sempre são aceitas.

Em termos gerais, a aprovação do IRFA foi um marco importante não apenas para a política externa estadunidense, mas também para o regime internacional de proteção aos Direitos Humanos. Embora a temática religiosa já fosse uma característica proeminente na inserção internacional dos EUA desde os governos de Jimmy Carter e Ronald Reagan, com a aprovação dessa lei, tornou-se algo institucionalizado. Além disso, o documento adota noções de liberdade religiosa presentes em importantes tratados internacionais como a Declaração de Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, os Acordos de Helsinki e a Declaração Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação.

Isso é algo bastante significativo, uma vez que são poucos os tratados internacionais sobre Direitos Humanos assinados pelos EUA, sendo a exceção exatamente os que mencionam a liberdade religiosa. Desse modo, o IRFA levou os EUA a se tornarem o principal promotor internacional da liberdade religiosa. Tal fato, no entanto, tem sido alvo de vários debates. É possível afirmar, inclusive, que a principal literatura existente sobre a USCIRF está relacionada a análises sobre a viabilidade ou eficiência do IRFA desde que ele foi aprovado.

Para Paul Marshall, Lela Gilbert e Nina Shea (2014), o IRFA oferece uma grande contribuição à promoção dos Direitos Humanos, por meio da produção de seus documentos anuais. Entretanto, suas recomendações ainda não têm tido consequências políticas. Um exemplo disso, segundo os autores, é o relatório anual da USCIRF de 2011, o qual apontava uma série de violações à liberdade religiosa por parte do governo Karzai, no Afeganistão. O fato, porém, teria sido ignorado pela administração Obama, que o considerava como aliado em sua estratégia de guerra (MARSHALL; SHEA; GILBERT, 2014, p. 297).

Farr tem uma opinião semelhante. Em sua perspectiva, tanto administrações democratas como republicanas, bem como o Departamento de Estado, têm falhado em tornar a temática uma prioridade da política externa dos EUA, considerando-a apenas como mais uma questão humanitária sem muita relação com os interesses nacionais mais amplos (FARR, 2008, p. 110-111). Comentando sobre o aumento da perseguição por motivos de crença no Oriente Médio, após os eventos da chamada "Primavera Árabe", ele afirma que a questão não desempenhou um papel relevante na diplomacia estadunidense. Não foi integrada a nenhuma

outra área estratégica, como promoção da democracia, desenvolvimento econômico ou contraterrorismo. Ela ainda permanece uma questão marginalizada dentro do Departamento de Estado, bem como pelo corpo diplomático mais amplo (FARR, 2013).

Pastor (2005), por sua vez, dedica-se a analisar o conteúdo dos relatórios de 1999 a 2004, da USCIRF e do Departamento de Estado, e também as principais críticas feitas ao IRFA. De acordo com a autora, embora a legislação busque proteger a liberdade religiosa internacionalmente, sua eficácia é comprometida devido à prioridade dada pelos EUA a outras questões de política externa, como o combate ao terrorismo e atuação unilateral na defesa dos DH (PASTOR, 2005, p. 2012).

Os estudos de casos conduzidos por Buscher (2013) nos relatórios da USCIRF e do escritório para liberdade religiosa no Departamento de Estado, dos dois órgãos criados pelo IRFA, em relação ao Iraque e o Mianmar, entre 1999 e 2002, obtiveram resultados parecidos. Ela aponta que os níveis de sucesso da USCIRF em suas recomendações ao Departamento de Estado são variados. Isso é verdade, sobretudo em relação à designação dos países de preocupação particular, variando conforme as relações dos EUA com os países indicados pela USCIRF para tal classificação (BUSCHER, 2013, p. 2).

Chelini-Pont (2018) e Rezpka (2018) afirmam que há várias causas para a pouca efetividade do escritório para liberdade religiosa no Departamento de Estado, desde que ele foi criado, em 1998. Dentre elas, o fato de o embaixador responsável pela pasta não se reportar diretamente ao Secretário de Estado - o que mudou apenas em 2016, com a emenda ao IRFA. Acrescenta-se ainda a relutância dos diplomatas americanos de lidarem com questões religiosas e as diferentes formas como cada presidente tem abordado o tema (REZPKA, 2018, p. 6-8). A USCIRF, por outro lado, estaria agindo de forma cada vez mais independente, formando importantes redes com ONGs, acadêmicos e movimentos civis. Porém, com pouca influência diplomática (CHELINI-PONT, 2018).

Nota-se, portanto, a inexistência de estudos que busquem analisar especificamente o papel de cada órgão criado pelo IRFA na burocracia da política externa estadunidense. A maioria dos trabalhos concentra-se, principalmente, em avaliar os impactos do IRFA em sua totalidade. Percebe-se também a ausência de pesquisas que se proponham a compreender a atuação da USCIRF em relação a certos assuntos de liberdade religiosa, destacados como prioridade pelo órgão, dentre os quais pode-se destacar não apenas asilo e refúgio, mas também antissemitismo, difamação de religiões e as constituições de países muçulmanos. Todos esses temas estão continuamente presentes nos relatórios da comissão, bem como em documentos específicos. Pesquisas focadas na atuação da USCIRF no tocante a essas questões

têm o potencial de produzir um conhecimento mais acurado acerca do impacto político do órgão, além da mera produção de relatórios.

Desse modo, um dos objetivos desta tese é ir além das discussões mais amplas sobre a efetividade do IRFA e compreender qual é o papel da USCIRF dentro da burocracia de política externa dos EUA, focando principalmente na questão dos refugiados, conforme consta no capítulo a seguir.

6 ESTUDO DE CASO 2 – A USCIRF E OS REFUGIADOS IRAQUIANOS DURANTE A ADMINISTRAÇÃO OBAMA

Uma vez que já se compreende os motivos que levaram à criação da USCIRF e o papel dos atores religiosos domésticos no processo, se faz necessário compreender o impacto da organização na política externa dos EUA. Este capítulo busca fazer exatamente isso por meio da análise dos motivos que levaram à aceitação das recomendações da USCIRF quanto aos refugiados iraquianos por parte da administração Obama. Nesse sentido, primeiro realiza-se uma análise de conteúdo manual dos relatórios da Comissão de 2000 a 2017, com foco no Iraque. O objetivo é listar todas as recomendações do órgão, entre 2009 e 2017, acerca do país, especialmente aquelas que foram acatadas, mostrando a existência de uma relação entre X e Y do mecanismo. Em seguida, uma vez estabelecido qual é o mecanismo a ser verificado, nas três últimas partes do capítulo serão testadas cada uma das premissas propostas.

6.1 As recomendações da USCIRF sobre o Iraque

Conforme demonstrado no capítulo 04, o Iraque foi mencionado nos relatórios da USCIRF por questões de refugiados entre os anos 2007 e 2015. Desse modo, é importante compreender não apenas o caráter dessas recomendações, mas também o contexto geopolítico em que elas foram feitas. Como destaca Açıkyıldız-Sengül (2018), desde a queda de Saddam Hussein, em 2003, em decorrência da invasão americana no Iraque, vários grupos étnicos-religiosos têm lutado por sua existência, soberania e independência. Alguns deles, porém, como os yazidis, por não terem poder político e nem militar para se proteger e continuar vivendo de modo digno em suas terras, têm sido forçados a deixar a região em meio a uma série de massacres.

As esperanças de que a deposição do autocrata levaria a uma transição democrática e a uma sociedade plural no Iraque têm se mostrado cada vez mais infundadas. Ao invés de buscarem a formação de um governo que assegurasse os direitos de todos, os árabes sunitas, xiitas e os curdos sunitas passaram a lutar pelos seus próprios interesses nacionais individuais. Isso gerou uma série de conflitos, dividindo-os entre os que foram favoráveis à intervenção dos EUA e aqueles que se opuseram a ela (AÇIKYILDIZ-SENGÜL, 2018, p. 146). A

situação ficou ainda pior em 2011, com a retirada das tropas americanas do território iraquiano e a ascensão do Estado Islâmico em 2014, em consequência da Guerra Civil Síria.

Nesse sentido, é interessante notar: a primeira vez que o Iraque aparece de modo mais detalhado em um relatório da USCIRF é em 2002, no terceiro documento do tipo produzido pela Comissão. Nele, é afirmado que, por décadas, Saddam Hussein havia conduzido uma campanha brutal de execuções sumárias, prisões arbitrárias e detenção prolongada de líderes religiosos e seguidores do islã xiita. Também estava tentando apagar a identidade da minoria cristã (assírios e caldeus) e dos yazidis. Em resposta, a instituição havia enviado uma carta para o Secretário Colin Powell, recomendando a redesignação do Iraque como um país de preocupação específica pelo Departamento de Estado, o que de fato aconteceu (USCIRF, 2002, p. 9).

Em 2003, na época em que os EUA invadiram o Iraque, alegando, dentre outras coisas, que Saddam Hussein possuía armas de destruição em massa e possuía vínculos com a al-Qaeda, a USCIRF também mencionou o país em seu relatório. Além de repetir as mesmas informações do ano anterior, a Comissão também alertou o presidente Bush, em abril, um mês após a invasão do país, de que alguns segmentos da comunidade xiita iraquiana desejavam a implementação radical da lei islâmica. Isso colocaria em risco tanto a liberdade de crença quanto de consciência no país. Logo, foi recomendado que os EUA assegurassem a liberdade religiosa, conforme prescrita nas convenções internacionais, sendo promovida em todos os projetos de reconstrução do país (USCIRF, 2003, p. 18).

No documento do ano seguinte, de 2004, a USCIRF deixou claro que os EUA tinham a responsabilidade de garantir que os governos recém-estabelecidos tanto no Iraque quanto no Afeganistão - os dois países submetidos a intervenções militares estadunidenses - respeitassem os direitos humanos, incluindo a liberdade religiosa. Nesse aspecto, a Comissão se manifestou de várias maneiras, desde por meio de artigos de opinião no *The Washington Post* e no *The New York Times*, até dedicando um capítulo inteiro de seu relatório anual ao Iraque e ao Afeganistão (USCIRF, 2004, p. 1).

Desse modo, partindo das disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Comissão esclareceu que, ao longo de 2003, suas atividades em relação a esses dois países estavam focadas principalmente em encorajar a criação de novas constituições neles, as quais deveriam assegurar os direitos de todos os indivíduos à liberdade de pensamento, consciência e religião. O foco, portanto, foi nos tomadores de decisão americanos, que eram os responsáveis tanto pelo processo de reconstrução política quanto de *nation-building*, a fim de

“desenvolver sistemas políticos democráticos que irão romper com os regimes abusivos e extremamente repressivos do passado”²⁴ (USCIRF, 2004, p. 5).

O documento afirma ainda que o regime de Saddam Hussein, assim como o dos Talebãs no Afeganistão, instrumentalizava a religião como uma arma contra seus oponentes políticos e para reprimir mulheres e minorias religiosas. Além disso, também restringia ou destruía outros direitos humanos básicos do resto da população. Os eventos que seguiram os atentados do 11 de setembro teriam, portanto, deixado claro que a promoção da liberdade religiosa enquanto um objetivo de política externa estaria diretamente relacionado aos esforços de combate ao terrorismo e de promoção da democracia (USCIRF, 2004, p. 5).

Observa-se, portanto, um tom de confiança por parte da Comissão em relação aos objetivos de Bush de levar os ideais democráticos e liberais ao Oriente Médio. A USCIRF, porém, afirma existir uma série de desafios quanto à implementação de democracias nos países da região, nos quais o islã é a religião do Estado. Segundo a instituição, a maioria das constituições desses países protegia apenas a liberdade de crença, ao invés de a liberdade de crença e prática, conforme estabelecido pelas normas internacionais. Além disso, os direitos geralmente eram expressos em linguagem generalista, ao invés de garantias explícitas para cada pessoa. Ainda assim, haveria exemplos de governos islâmicos com garantias constitucionais consistentes com o direito internacional. Dentre eles, são citados Bangladesh, Paquistão e Malásia (USCIRF, 2004, p. 6).

Desse modo, nota-se também os objetivos da Comissão de fazer com que a política externa de liberdade religiosa dos EUA fosse coerente com normas internacionais de direitos humanos. Isso, por si, é algo bastante complexo, já que a própria intervenção militar dos EUA no Iraque violou as decisões do Conselho de Segurança, pondo em xeque a credibilidade da ONU como um todo. Apesar disso, o relatório de 2004 da USCIRF demonstrou um grande entendimento dos desafios à proteção à liberdade religiosa no Iraque pós-Saddam Hussein, apontando preocupações que no futuro, conforme será relatado pela própria instituição, gerariam o deslocamento forçado de milhares de pessoas.

Nesse sentido, a Comissão continuou a destacar o perigo potencial de grupos radicais xiitas que defendiam a aplicação estrita da Shariah, a lei islâmica. Porém, ressaltou também o crescimento da influência do extremismo religioso de grupos iranianos e sauditas, estes últimos da vertente radical islâmica wahabista. A USCIRF expressou preocupação com o impacto desses atores na segurança dos demais grupos religiosos iraquianos. Logo, as

²⁴ Tradução nossa. Original: “to develop democratic political systems that will break from the extremely repressive and abusive regimes of the past.”

recomendações feitas ao governo americano foram principalmente no sentido de assegurar que tanto a nova constituição iraquiana como o sistema judiciário do país se adequassem aos parâmetros do Artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, referente à liberdade religiosa (USCIRF, 2004, p. 8, 11-12).

Até então, não havia nenhuma recomendação sobre o reassentamento de refugiados iraquianos nos EUA, e não era necessário, já que, segundo Sassoon (2008, p. 10), imediatamente após a invasão americana, contrariando as expectativas da ONU e dos próprios EUA, não houve um grande deslocamento forçado no Iraque. O próprio Departamento de Estado estava otimista, e até previu no relatório anual sobre reassentamento de refugiados referente ao ano fiscal de 2004, enviado ao Congresso, que os 400 mil refugiados iraquianos na época viviam na Europa e no Oriente Médio retornariam ao país (US STATE DEPARTMENT, 2004).

De fato, segundo o ACNUR (2006, p. 4), cerca de 300 mil refugiados iraquianos, especialmente oriundos do Irã, retornaram ao país. Porém, como destaca Sassoon (2008), isso não significa que não tenha havido movimentos de deslocamentos forçados no Iraque após a queda de Saddam. Muito pelo contrário. Não apenas ocorreu como também, segundo o autor, o fato pode ser categorizado em três fases distintas: de maio de 2003 a fevereiro de 2006; desde a destruição da mesquita de Al-Askariyya em Samarra, em 22 de fevereiro de 2006 até o verão de 2007; e o período no qual as tropas americanas começaram a liderar a redução da violência até 2008 (SASSOON, 2008, p. 10). É importante ressaltar, porém, como fica claro mais à frente, que, a partir de 2014, com a ascensão do Estado Islâmico, o Iraque enfrentou outras ondas de deslocamento forçado.

Nesse sentido, o relatório de 2005 da USCIRF continuou preocupado, principalmente com a estabilização iraquiana e sua transição democrática. Novamente, um capítulo inteiro do documento foi dedicado ao país. Em janeiro daquele mesmo ano, os iraquianos elegeram uma assembleia nacional provisória. Era preciso que uma nova constituição fosse criada e aprovada, a fim de substituir a lei administrativa transicional, em vigor desde março de 2004 (USCIRF, 2005, p. 11). Caberia a esse novo dispositivo jurídico estabelecer os princípios norteadores do futuro econômico, político, social e legal do Iraque, justificando assim a insistência da Comissão para que as normas internacionais de direitos humanos fossem incorporadas à nova constituição iraquiana.

Novamente, a USCIRF demonstra grande conhecimento acerca dos desafios étnicos e religiosos comuns ao país, ressaltando que a ideia internacional de liberdade religiosa visava a assegurar os direitos não apenas das minorias, mas de todos os cidadãos, inclusive das

maiorias muçulmanas. A Comissão havia trabalhado de modo intensivo junto ao Congresso e à administração Bush para que a constituição provisória do Iraque garantisse esses direitos. Ainda assim, em 2004, vários atentados foram cometidos contra minorias religiosas, principalmente bombardeios em mesquitas xiitas e em igrejas (USCIRF, 2005, p. 12).

Como o relatório da instituição deixa claro, foi nesse período que teve início os primeiros conflitos sectários no Iraque pós-Saddam, tendo um impacto maior principalmente nas minorias, a exemplo dos cristãos caldeus e assírios, os mandeus e os yazidis. Isso contribuiu para a primeira onda de deslocamento forçado destacada por Sassoon (2008). O próprio Departamento de Estado reconheceu que naquele ano mais de 30 mil famílias cristãs haviam fugido do Iraque, colocando em risco a própria sobrevivência dessas antigas comunidades no país (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2005).

A Comissão via nesses crescentes ataques aos cristãos um esforço orquestrado para iniciar um conflito sectário de caráter inter-religioso no país. Em fevereiro de 2005, membros da instituição se reuniram em privado com o presidente Bush para alertá-lo acerca da situação, instando-o a tomar medidas para a promoção da liberdade religiosa no Iraque. Nesse aspecto, os esforços da USCIRF ainda não estavam voltados para o deslocamento forçado mas na formação da nova constituição e nos esforços de reconstrução da nação de modo a garantir que todos os indivíduos, independentemente de sua identidade étnica ou religiosa, tivessem os seus direitos humanos - segundo as normas internacionais - respeitados (USCIRF, 2005, p. 15).

A preocupação da Comissão para que isso não fosse concebido como uma imposição americana e sim uma consequência da participação do Iraque na sociedade internacional é notória. Em março de 2005 a USCIRF chegou até mesmo a publicar um relatório especial intitulado *The Religion-State Relationship and the Right to Freedom of Religion or Belief: A Comparative Textual Analysis of the Constitutions of Predominantly Muslim Countries*. O documento, com mais de 100 páginas, é uma pesquisa comparada dos textos das constituições de 44 países de maioria muçulmana, examinando a relação entre o Islã e as garantias de direitos humanos, incluindo a liberdade religiosa. O objetivo era claramente encontrar um exemplo que o Iraque pudesse seguir (USCIRF, 2005, p. 15).

Seria, inclusive, bastante interessante que uma pesquisa futura explorasse o papel que a Comissão teve no processo de reconstrução iraquiana, e se suas sugestões legais foram adotadas na Constituição do país. Também seria importante explorar o papel da USCIRF nas decisões de Bush em relação ao Iraque, uma vez que, pelo menos no que diz respeito ao Sudão, o órgão parece ter tido um papel bastante influente na política externa do republicano

(MARSHALL; GILBERT; SHEA, 2013, p. 290). O objetivo desta tese, porém, está relacionado principalmente à variável do deslocamento forçado, não sendo capaz de abarcar as recomendações da USCIRF para o Iraque como um todo, apesar deste breve resumo.

Isso posto, no relatório de 2006, já era possível ver a concretização de alguns temores da Comissão em relação ao crescimento dos conflitos sectários no Iraque, principalmente no que diz respeito às minorias religiosas. O documento relata uma escalada nos confrontos entre milícias xiitas e sunitas, os quais, segundo alguns observadores, poderiam ser considerados como uma guerra civil já em curso ou prestes a eclodir. Naquele ano, o bombardeio da mesquita xiita de Askariya, em Samarra, desencadeou uma série de ataques a mesquitas sunitas, ocasionando, segundo a ONU, centenas de casos de assassinatos e deslocamentos forçados.

A situação havia sido exacerbada, de acordo com relatos de violações de direitos humanos contra os árabes sunitas, ocasionadas por parte das Forças de Segurança Iraquianas e pelo Ministério do Interior, uma vez que agora o governo iraquiano era majoritariamente xiita. Os cristãos e outras minorias religiosas como os mandeus também passaram a ser alvos de ataques coordenados. Muitos de seus membros começaram a fugir do país, em um verdadeiro “êxodo”, segundo a USCIRF. Estima-se que apenas em 2006, cerca de 17 mil, dos 30 mil mandeus existentes, tenham deixado o Iraque (USCIRF, 2006, p. 9-10). Apesar disso, a atuação e as recomendações da Comissão focaram-se principalmente na aplicação da nova constituição iraquiana, cujas ambiguidades poderiam colocar o direito à liberdade religiosa no país ainda mais em risco.

Esse enfoque da USCIRF na legislação doméstica iraquiana talvez seja explicado pelo próprio caráter interno dessas primeiras ondas de deslocamento forçado no Iraque. Segundo Sassoon (2008), o padrão iniciado no começo de 2004 e intensificado em 2006 era principalmente de iraquianos deixando os bairros de Bagdá, especialmente as áreas mistas, em direção a regiões onde a sua própria comunidade era predominante. A princípio, pouca atenção foi dada a isso, seja pelo governo iraquiano ou pela mídia e, com exceção de algumas organizações internacionais, não havia grande ênfase no deslocamento populacional.

De acordo com o autor, grandes operações militares, como a de Fallujah, em 2004, levaram a um vasto deslocamento de cerca de 20 mil civis, em um período de dez dias. Alguns desses movimentos, porém, eram temporários, com as pessoas voltando para suas casas após o fim das operações. Outros eram mais duradouros. As coisas se intensificaram na medida em que as minorias religiosas passaram a ser alvos de ataques, abrindo caminho para

a limpeza étnica. Em novembro de 2004, por exemplo, 350 famílias de cristãos assírios queriam se mudar para casas no norte do Iraque por temor de perseguição.

Desse modo, a violência sectária se tornou a principal causa do deslocamento forçado, à medida que pessoas eram obrigadas a sair de áreas mistas para áreas onde predominava um único grupo. No fim de 2006, segundo o Crescente Vermelho do Iraque, já havia cerca de 400 mil deslocados internos no país e, dessa vez, o retorno a suas casas após o fim das operações militares começou a diminuir. A situação, como em muitas outras guerras civis, se tornou uma característica das estratégias militares dos confrontos entre xiitas e sunitas (SASSOON, 2008, p. 10-11).

Conforme o ACNUR, em 2006, os dados do Ministério de Deslocamento e Migração, bem como do Governo Regional Curdo e de outras organizações, dez meses após o bombardeio na mesquita de Samara, mais de 600 mil iraquianos foram forçados a deixarem suas casas, aumentando para 1.8 milhão a quantidade de deslocados internos no país. Fora isso, o número de refugiados iraquianos na região, principalmente na Síria e na Jordânia, chegou a dois milhões, fora aqueles que fugiram para a Europa (ACNUR, 2007, p. 337).

Diante de tudo isso, é compreensível que as recomendações para que os EUA reassentassem refugiados iraquianos viessem a aparecer de maneira explícita nos relatórios da USCIRF apenas a partir de 2009. No relatório de 2007, a Comissão afirmou que, embora grande parte da violência sectária e das violações de direitos humanos estivesse ocorrendo devido à insurgência sunita e grupos jihadistas estrangeiros, o governo iraquiano, de maioria xiita, também era responsável pela situação. Isso se dava pela tolerância aos abusos cometidos por milícias xiitas com ligações a facções políticas presentes na coalizão governamental. O mais grave, nesse aspecto, no relatório, era o fato de o Iraque ser um membro do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e, dessa maneira, ter obrigações claras de proteger todos os seus cidadãos (USCIRF, 2007, p. 27).

A USCIRF, portanto, expressou preocupação tanto em relação às violações de direitos humanos cometidas pelas forças de segurança iraquianas quanto à aparente tolerância governamental aos ataques religiosamente motivados impetrados por milícias xiitas. Além disso, ressaltou a situação das minorias não muçulmanas, vítimas das ações violentas de jihadistas sunitas, mas também alvo de discriminação por parte do governo nacional, de para-milícias e até do governo curdo. Em virtude disso, muitas delas estavam sendo forçadas a fugir, tornando-se refugiados ou deslocados internos. A Comissão afirmou estar acompanhando de perto o fenômeno e destacou que o governo americano deveria tomar ações mais concretas quanto à relação entre a crise de refugiados iraquianos e a situação das

minorias religiosas. Apesar disso, nenhuma recomendação específica foi feita sobre o assunto (USCIRF, 2007, p. 28).

Diferentemente dos relatórios anteriores, o de 2008 não teve nenhum capítulo específico dedicado ao Iraque, ainda assim, foram muitas as menções ao país. É destacado, inclusive, que a USCIRF foi uma das primeiras vozes em Washington a defender as minorias religiosas iraquianas. Segundo o documento, em 2006, a Comissão escreveu para a Vice-Secretária de Estado, Paula Dobriansky, buscando novas oportunidades para que esses grupos tivessem acesso ao programa de refúgio americano. Em seguida, publicou um artigo sobre a temática no *The Washington Post*, que contribuiu para que o Congresso e o Departamento de Estado estabelecessem uma força conjunta em relação aos refugiados iraquianos. No ano seguinte, em 2007, Comissão realizou duas audiências sobre o tema e o discutiu diretamente com a Secretária de Estado Condoleezza Rice (USCIRF, 2008, p. 3).

O relatório de 2008 mencionou também que, em novembro de 2007, membros da USCIRF viajaram para a Suécia a fim de se encontrarem com deslocados forçados iraquianos, e, em março de 2008, foram a Amã, na Jordânia, e Erbil, no Iraque, para se encontrar com deslocados internos e refugiados iraquianos. O objetivo das viagens foi compreender melhor quais tinham sido os motivos que os levaram a fugir de suas casas, a fim de verificar qual o peso da perseguição religiosa no fato (USCIRF, 2008, p. 5).

Finalmente, o documento afirma que a Comissão desempenhou um papel-chave nos esforços para encorajar o governo americano a aumentar as opções de reassentamento dos grupos vulneráveis fugindo por perseguição religiosa. Em especial, das comunidades não muçulmanas do Iraque, como os cristãos caldeus e assírios, os mandeus e os yazidis. Foi recomendado que o Departamento de Estado abrisse uma categoria de Prioridade 02 destinada aos membros desses grupos, e facilitasse as oportunidades de reunificação familiar para refugiados iraquianos com parentes nos EUA (USCIRF, 2008, p. 07).

Como destaca Micinski (2018), após uma série de audiências sobre o aumento da violência no Iraque, o Congresso reconheceu a sua responsabilidade de agir e aprovou, em 2008, o *Refugee Crisis in Iraq Act (RCIA)*. A lei expandiu os vistos especiais de imigrantes para 5 mil iraquianos por ano, não incluindo os seus descendentes. Além disso, em 2009, o Congresso designou os iraquianos como Prioridade 02 para o reassentamento nos EUA. A justificativa dada à decisão no relatório do Congresso sobre refúgio de 2009 foi a existência dos conflitos sectários no Iraque que dificultou o retorno de refugiados e poderia ser considerado o maior êxodo no Oriente Médio, desde a crise de refugiados palestinos após a criação do Estado de Israel, em 1948 (MICINSKI, 2018, p. 21).

Nota-se, portanto, que os esforços da USCIRF parecem ter surtido efeito, conforme consta no relatório de 2008 da instituição. A dificuldade, porém, é averiguar se a principal causa da adoção dessas medidas foram de fato as suas recomendações. Tanto o relatório do Congresso quanto a pesquisa de Micinski (2008) sugerem a influência de outros fatores. Nesse aspecto, é ainda mais complicado verificar se houve ou não essa relação, uma vez que essas recomendações não foram feitas de modo explícito nos documentos anuais da instituição analisados nesta tese, tendo sido realizadas diretamente às autoridades americanas. Por essas razões, o foco principal desta pesquisa foram as recomendações feitas entre 2009 e 2016, as quais constam claramente nos documentos analisados. Esse período coincide também com os dois mandatos de Obama.

Isso posto, o relatório da USCIRF de 2009 é muito mais enfático quanto à questão dos refugiados e deslocados internos iraquianos. Além de dispor uma seção inteira para o país, possui também uma específica apenas para tratar da temática. O documento é categórico ao afirmar que a confluência dos conflitos sectários com a perseguição religiosa e outras violações de direitos humanos é o que obrigou milhões de iraquianos a deixarem suas casas, indo para outras áreas do país e até para fora do Iraque. Há menção, inclusive, aos números do ACNUR, segundo os quais, na época, havia cerca de dois milhões de refugiados iraquianos nos países vizinhos, especialmente na Síria e na Jordânia e aproximadamente 2.8 milhões de deslocados internos (USCIRF, 2009, p. 46).

Segundo a USCIRF, as minorias religiosas, especialmente os cristãos caldeus e assírios, os mandeus e os yazidis compõem um número desproporcional de iraquianos registrados. Embora eles correspondessem a apenas 3% da população do Iraque antes da intervenção americana, representavam 17% dos refugiados debaixo do mandato do ACNUR na Jordânia. Na Turquia e no Líbano, os cristãos representavam, respectivamente, 57% e 25%. Os yazidis fugiram principalmente para a Síria, onde constituíam 0.6% dos refugiados (USCIRF, 2009, p. 46).

As minorias não muçulmanas foram as primeiras a deixar o Iraque, por serem alvos específicos de violência. Elas afirmaram a membros da Comissão que eram perseguidas por não se conformarem a padrões de ortodoxia islâmica ou por serem percebidas como apoiadores dos EUA. Porém, até mesmo muçulmanos se viram obrigados a fugir. Na Jordânia, os árabes sunitas eram 59% dos refugiados registrados com o ACNUR, enquanto que os árabes xiitas eram apenas 27%. Na Síria, por sua vez, os sunitas representavam 58% e os xiitas 19.5%. Em virtude desse grande fluxo de refugiados, a maioria dos países vizinhos

ao Iraque passou a adotar restrições contra a entrada de iraquianos, uma vez que os seus serviços públicos se tornaram bastante sobrecarregados (USCIRF, 2009, p. 47).

Nesse sentido, o relatório também destaca algumas das ações que o governo americano já estava tomando para oferecer ajuda humanitária a essas pessoas. No ano fiscal de 2007, por exemplo, os EUA contribuíram com cerca de 569 milhões de dólares para várias ONGs e agências da ONU que assistiam refugiados e deslocados internos. Também houve um esforço notório para aumentar o reassentamento de iraquianos. Entre janeiro de 2007 e fevereiro de 2009, mais de 19 mil refugiados oriundos do Iraque foram aceitos nos EUA, incluindo 13.823 no ano fiscal de 2008. O Departamento de Estado havia anunciado também que no ano fiscal de 2009 seriam recebidos 17 mil. Fica claro, porém, que as medidas adotadas para incorporar as minorias religiosas iraquianas como Prioridade 2 no processo de reassentamento seriam aplicáveis apenas aqueles que já tinham familiares nos EUA. Ou seja, como o próprio relatório reconhece, nem todas as recomendações da USCIRF nesse aspecto foram adotadas (USCIRF, 2009, p. 48).

Diante disso, a Comissão fez dezoito recomendações ao governo americano relacionadas à proteção dos refugiados e deslocados internos iraquianos, as quais visavam quatro objetivos principais: 1) responder às necessidades humanitárias dessas populações; 2) assegurar a liberdade de movimento para os iraquianos vítimas de perseguição religiosa; 3) responder aos crescentes casos de retorno ou tentativa de retorno por parte desses deslocados forçados aos seus locais de origem e 4) facilitar o reassentamento nos EUA dos iraquianos mais vulneráveis. A maioria das sugestões, portanto, estavam relacionadas à cooperação com os aliados regionais, envio de ajuda humanitária e facilitação do processo de reassentamento (USCIRF, 2009, p. 54-55).

Nesse sentido, o relatório de 2010 não é muito diferente do de 2009, trazendo informações importantes sobre o declínio populacional das minorias religiosas no Iraque. Os cristãos²⁵, por exemplo, que eram 1.4 milhão havia diminuído para cerca de 500 mil. Em relação aos mandeus, quase 90% da pequena população deixou o país, restando apenas entre 3.500 e 5 mil. Já os yazidis, foram reduzidos de 700 mil para 500 mil. Quanto aos bahá'ís, não se sabe quantos ainda restavam no país e a grande comunidade judaica iraquiana, após a criação de Israel, em 1948, havia sido reduzida apenas a 10 pessoas, as quais viviam escondidas por medo (USCIRF, 2010, p. 68).

²⁵ Inclui-se aqui os católicos caldeus, assírios ortodoxos, assírios do oriente, ortodoxos siríacos, armênios (católicos e ortodoxos), protestantes e evangélicos.

A Comissão afirma ainda que, embora as tensões entre xiitas e sunitas permaneçam, houve poucos desenvolvimentos em relação aos refugiados e deslocados internos, sem nenhum deslocamento significativo registrado entre 2009 e 2010. A grande mudança ocorrida nesse período foi o início do processo de retirada das tropas americanas do Iraque, que seria finalizado no ano seguinte, em 2011. Uma série de investimentos de projetos para promoção da democracia e estabilidade do país foi anunciada. Além disso, foi dada continuidade à ajuda humanitária para organizações que trabalhavam com deslocados forçados, chegando a 303.4 milhões de dólares no ano fiscal de 2009. No mesmo período, foram reassentados nos EUA 18.838 refugiados, mais do que o anunciado pelo Departamento de Estado (USCIRF, 2010, p. 74).

Ainda assim, a USCIRF deu continuidade às suas ações em prol dos deslocados forçados por perseguição religiosa no Iraque. Foram feitas oito recomendações bastante semelhantes às do ano anterior, sendo reforçado o pedido para que os EUA os priorizassem no processo de reassentamento (USCIRF, 2010, p. 79). Devido às possibilidades de mensuração, esse tipo de sugestão é a de maior interesse para os objetivos desta tese.

O relatório de 2011, por sua vez, afirma que, embora tenha havido uma diminuição na violência sectária no país, entre 2010 e 2011 houve uma série de atentados terroristas contra minorias religiosas, especialmente contra os cristãos. O pior deles foi em 31 de outubro de 2010, na Igreja de Nossa Senhora do Perpetuo Socorro, em Bagdá, deixando mais de 50 mortos e cerca de 60 feridos. O ataque foi reivindicado pela al-Qaeda do Iraque e foi seguido por vários outros, levando um grande número de cristãos a deixarem Bagdá e Mosul, causando um aumento dos cristãos iraquianos sob o mandato do ACNUR na Síria e na Jordânia nos dois primeiros meses de 2010, se comparado ao mesmo período no ano anterior (USCIRF, 2011, p. 90).

O documento relata também que havia tido poucas mudanças na situação dos deslocados forçados. Além dessas famílias cristãs que foram obrigadas a deixar suas casas, nenhum outro grande êxodo havia acontecido. Ainda assim, havia cerca de três milhões de iraquianos deslocados, tanto dentro do Iraque quanto dos países vizinhos, necessitando de ajuda humanitária. Muitos deles eram vítimas de perseguição religiosa e as minorias não muçulmanas continuavam fazendo parte de um número desproporcional de refugiados registrados voluntariamente com o ACNUR, apenas 15%. Alguns refugiados também estavam começando a retornar. Entre 2008 e 2009, 60 mil o fizeram, diminuindo em 2010. Porém, entre eles havia poucos integrantes dos grupos minoritários. A USCIRF menciona que o

ACNUR continua a se preocupar com essas populações e defende que seus membros recebam status de refugiados *prima facie* (USCIRF, 2011, p. 93).

Em relação às ações dos EUA, o país continuava a retirar suas tropas do Iraque. Em 31 de agosto de 2010, as operações americanas de combate terminaram e o governo iraquiano assumiu a responsabilidade pela segurança nacional. Apenas 50 mil soldados estadunidenses permaneceram, a fim de dar assistência e consultoria. Desde 2008, a administração Bush havia estabelecido um *Strategic Framework Agreement* para guiar as relações bilaterais entre os EUA e o Iraque, enfatizando a cooperação em várias áreas importantes. Além disso, no ano fiscal de 2010 os EUA doaram mais de 355 milhões de dólares para projetos de assistência aos deslocados forçados iraquianos e, após a política especial criada no ano fiscal de 2007, já havia reassentado mais de 52 mil refugiados oriundos do Iraque, se tornando o país mais acolhedor por meio da via do reassentamento (USCIRF, 2011, p. 94).

Diante disso, a USCIRF fez apenas quatro recomendações ao governo americano: 1) continuar a enviar ajuda financeira para a ONU, ONGs e países acolhedores dos deslocados forçados iraquianos, encorajando outros países e o próprio governo iraquiano a fazer o mesmo; 2) deixar claro que os EUA não encorajaria o retorno voluntário dos refugiados iraquianos até que houvesse condições necessárias para isso; 3) continuar os esforços para manter o reassentamento de refugiados iraquianos e; 4) assegurar que as minorias religiosas a serem reassentadas não enfrentem dificuldades adicionais desnecessárias (USCIRF, 2011, p. 96-97).

No ano seguinte, segundo o relatório de 2012 da Comissão, mesmo o governo iraquiano tendo aumentado a segurança e prevenido uma série de atentados, indivíduos e lugares sagrados tanto cristãos quanto muçulmanos continuaram a ser vítimas de ataques violentos. Em relação aos deslocamentos forçados, porém, pouca coisa mudou, se comparado ao ano anterior. A principal diferença foi somente no programa americano de reassentamento, que, no ano fiscal de 2011, aceitou apenas 9 mil iraquianos, metade dos 18 mil que haviam sido aceitos no ano fiscal de 2012. Um dos motivos para isso teria sido a impossibilidade de oficiais do departamento de segurança doméstica dos EUA de irem até a Síria para entrevistar os refugiados, devido ao início dos protestos que levariam à Guerra Civil no país. Na época, em território sírio, havia 20 mil iraquianos no meio do processo de refúgio. Até então, a política de Prioridade 2 do Departamento de Estado beneficiava principalmente os iraquianos que estavam no Egito e na Jordânia. Assim, a USCIRF manteve três das quatro recomendações do ano anterior, excluindo a número 02, relacionada ao retorno voluntário dos refugiados ao Iraque (USCIRF, 2012, p. 103).

Em 2013, o relatório da Comissão, diferentemente dos anos anteriores, não apresentou uma seção específica sobre deslocados forçados no Iraque, como vinha fazendo desde 2009. O período coberto pelo documento foi praticamente o primeiro ano, sem a presença de tropas americanas no país. Apesar da continuidade das tensões sectárias e violência contra as minorias religiosas, houve desenvolvimentos positivos nesse aspecto. Dentre eles, o fato de o parlamento eleito em 2010 dispor de oito assentos reservados para os grupos não muçulmanos, sendo cinco para os cristãos, um para os mandeus, um para os yazidis e um para os shabaks (USCIRF, 2013, p. 90).

Em consonância com as recomendações da USCIRF de 2012, os EUA deram continuidade às contribuições financeiras feitas para as agências internacionais e ONGs envolvidas na assistência humanitária aos deslocados forçados iraquianos. Além disso, continuaram a ser o país que mais reassentou refugiados iraquianos, ainda que o número tenha diminuído devido a novas políticas de triagem impostas pelo governo americano aos refugiados de todas as nacionalidades e às questões logísticas relacionadas à Síria, agora em conflito. Nesse aspecto, os refugiados iraquianos que se encontravam em território sírio ou retornaram ao Iraque ou se juntaram aos sírios que fugiram para outros países vizinhos, como Turquia, Jordânia e Líbano. As sugestões ao governo americano quanto à temática permaneceram praticamente as mesmas de 2012. Houve apenas uma ênfase maior para que os EUA removessem obstáculos adicionais no processo de reassentamento dos iraquianos, realizando entrevistas virtuais, por exemplo (USCIRF, 2013, p. 93).

As coisas ficariam diferentes no Iraque a partir de junho de 2014, com a ascensão do grupo terrorista Estado Islâmico. O relatório anual da USCIRF foi lançado antes disso, em 30 de abril. Porém, já trazia informações importantes sobre o cenário que possibilitaria a conquista de partes importante do território iraquiano pelos terroristas. De acordo com a Comissão, o governo iraquiano vinha falhando, nos últimos anos, em impedir o crescimento da violência impetrada por atores não estatais contra civis, inclusive contra lugares e indivíduos associados a identidades religiosas específicas. À medida que as tensões aumentavam na vizinha Síria, as autoridades no Iraque realizaram ações que, ao invés de diminuir, aumentou os conflitos sectários entre sunitas e xiitas, dificultando ainda mais a promoção da liberdade religiosa. Uma dessas medidas, por exemplo, foi a formulação de uma lei que possibilitava a aplicação da lei islâmica apenas para os xiitas, aumentando assim as divisões (USCIRF, 2014, p. 63).

A Comissão destaca também que, em 2013, os ataques sectários motivados por questões religiosas aumentaram, impactando negativamente a segurança de todos os

iraquianos. Parte disso em virtude da atuação de grupos extremistas ligados à al-Qaeda, que foram empoderados pela crise na Síria. A situação ficou ainda pior devido à repressão brutal por parte do governo iraquiano, liderado pelo Primeiro Ministro xiita al-Maliki, contra protestos pacíficos realizados por sunitas. Diante disso, as recomendações da USCIRF foram principalmente para que os EUA usassem de suas relações diplomáticas com o Iraque para ajudar na promoção da liberdade religiosa a nível doméstico no país. Assim, houve apenas uma sugestão sobre refúgio, no sentido de que o governo americano continuasse a priorizar e facilitar o reassentamento de refugiados iraquianos, incluindo aqueles que estavam anteriormente na Síria e no momento estavam em um terceiro país (USCIRF, 2014, p. 64-65).

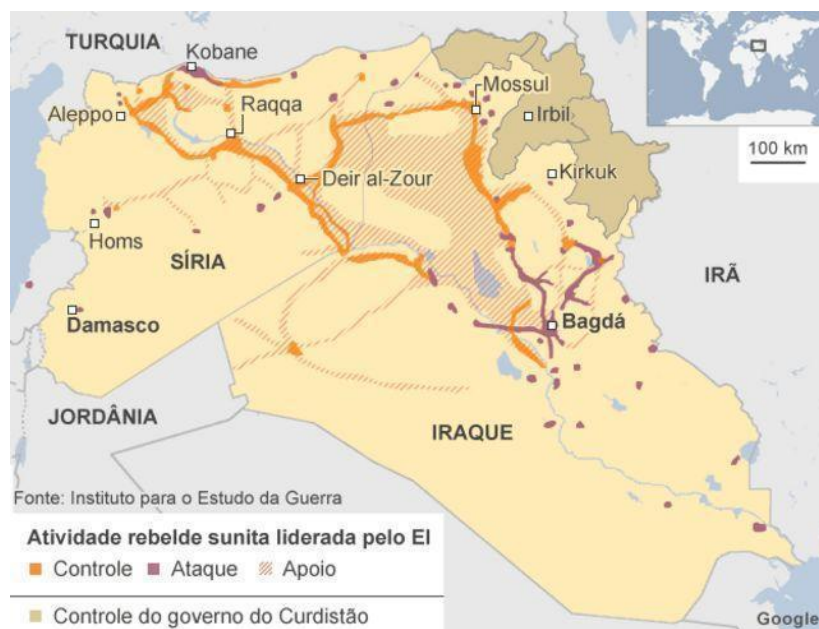
O relatório de 2015, contudo, teria um caráter completamente diferente. Como lembra Açıkyldiz-Sengül (2018), em junho de 2014 o Estado Islâmico capturou Mosul e Tal Afar, no Iraque, além de grandes territórios na Síria – ver Figura 01. A partir desses locais, em 30 de agosto daquele ano, o grupo atacou vilas yazidis próximas ao Monte Sinjar. Os peshmerga, as forças de defesa do governo regional curdo do Iraque, ao saberem da proximidade dos terroristas, abandonaram a região, deixando os yazidis completamente indefesos. Como resultado, milhares de civis foram capturados sem resistência pelo Estado Islâmico. Cerca de 130 mil deles fugiram para as planícies do monte, com temperaturas que chegavam a 50°C. Muitos morreram de fome e sede, mas os demais foram resgatados por outras milícias curdas baseadas na Síria.

Aqueles que foram capturados pelo grupo foram levados para as áreas controladas pelos terroristas em Mosul, Tel Afar e Baaj, onde foram forçados a se converter ao Islã. As mulheres e meninas yazidis foram consideradas como propriedade dos captores e vendidas como escravas sexuais. Os templos e lugares de oração yazidis também foram destruídos. Até hoje, mesmo após a derrota militar do grupo em 2017 e a recaptura desses territórios, ainda há yazidis desaparecidos (AÇIKYLDIZ-SENGÜL, 2018, p. 152).

As imagens dos yazidis fugindo para o Monte Sinjar (ver Figura 01) chocaram o mundo e, não por acaso, estamparam a capa do relatório anual de 2015 da USCIRF – ver Figura 02. A Comissão destacou que as condições de direitos humanos como um todo haviam se deteriorado no Iraque em 2014, especialmente nas regiões controladas pelo Estado Islâmico. O grupo alvejava todos os iraquianos que se opusessem à sua ideologia nefasta. Contudo, as minorias religiosas, especialmente os cristãos e os yazidis foram os que mais sofreram. Ainda assim, a instituição também ressaltou a responsabilidade do governo iraquiano, por ter apoiado milícias xiitas que atacavam os sunitas, tornando-os mais

suscetíveis à radicalização pelo Estado Islâmico. Como consequência, milhares de iraquianos haviam se tornado refugiados ou deslocados internos (USCIRF, 2015, p. 95).

Figura 01 – Territórios conquistados pelo Estado Islâmico no Iraque e na Síria em 2014



Fonte: BBC, 2014a.

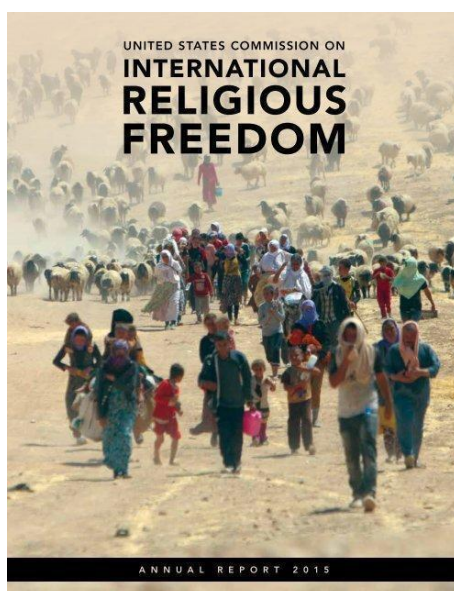
Figura 02 – Avanços do Estado Islâmico contra as minorias yazidis no Iraque



Fonte: BBC, 2014b.

À luz desses acontecimentos, segundo a USCIRF, os EUA se viram obrigados ao envolvimento na situação novamente com o Iraque, pressionando al-Malik a renunciar devido à sua responsabilidade no aumento das divisões internas no país, e, assim, formar um novo governo; o que de fato aconteceu em agosto de 2014, quando Haider al-Abadi foi designado Primeiro Ministro pelo presidente Fuad Masum. Os EUA também enviaram ajuda área de comida e água para os yazidis que ficaram presos no Monte Sinjar, destinando ainda armas e munição para que as forças curdas do Peshmerga pudessem combater o Estado Islâmico. A USAID também criou uma força de assistência humanitária especial para atender os deslocados forçados. Além disso, os EUA se tornaram o líder de uma coalizão de mais 60 países para combater o avanço do grupo terrorista.

Figura 03 – Capa do relatório anual de 2015 da USCIRF com foto dos yazidis escapando do Monte Sinjar, fugindo do Estado Islâmico.



Fonte: USCIRF, 2015.

O país também passou a liderar os esforços internacionais de ajuda para os civis que foram obrigados a deixar suas casas devido ao Estado Islâmico e se tornaram deslocados internos ou refugiados nos países vizinhos. Entre os anos fiscais de 2014 e 2015, mais de 213 trilhões de dólares em ajuda humanitária foram destinados ao Iraque. Ademais, os EUA continuaram a reassentar refugiados iraquianos. No ano fiscal de 2014, esse número chegou a 19.769, sendo a maior população oriunda de um único Estado, havendo uma notória priorização, conforme recomendado pela USCIRF, a qual, reforçou, em 2015, as mesmas recomendações feitas no ano anterior (USCIRF, 2015, p. 97-99).

Por fim, no relatório de 2016, o último ano da administração Obama, a Comissão concluiu que o Estado Islâmico estava cometendo um genocídio contra as comunidades cristãs, yazidi, xiita, turcomena e shabak do Iraque. Além de estar cometendo crimes contra a humanidade em relação a esses e outros grupos. Tudo isso gerou uma grande crise de deslocamento forçado, a qual continuou a ser intensificada pelas ações do novo governo, que oficializou algumas milícias xiitas.

A USCIRF (2016, p. 100) deixou claro que as ações do Estado Islâmico ameaçavam a liberdade religiosa e de expressão de todos os iraquianos, mas especialmente das minorias religiosas: *“The group has deliberately expelled minority communities from their historic homelands, forced them to convert to ISIL²⁶’s version of Islam, raped and enslaved women and children, and tortured and killed community members, including by stoning, electrocution, and beheading”²⁷*. Em virtude disso, em 17 de março de 2016, o Secretário de Estado dos EUA, John Kerry, anunciou que os EUA reconheciam essas ações como genocídio.

Além das ações militares junto com a coalizão internacional de combate ao Estado Islâmico, os EUA também enviaram mais de 623 milhões de ajuda humanitária, incluindo apoio para os deslocados internos que estavam localizados nos territórios do Governo Regional Curdo. Dentre os receptores desse dinheiro estava o ACNUR. O país também deu continuidade à sua política de reassentamento de refugiados, tendo recebido 12.676 iraquianos no ano fiscal de 2015, a segunda principal nacionalidade, ficando atrás apenas dos oriundos de Burma (USCIRF, 2016, p. 102).

Diferentemente dos dois anos anteriores, entretanto, o foco das recomendações da USCIRF em relação a refúgio não foi para a continuidade do programa de reassentamento. Elas se resumiram a pedir que os EUA usassem seu papel na Coalizão Global para Conter o Estado Islâmico e encorajar os demais membros a priorizar o reassentamento em um terceiro

²⁶ Sigla para *Islamic State of Iraq and the Levant*. Era assim que o governo americano se referia ao grupo terrorista na época. Ao longo desta tese, preferiu-se utilizar apenas o termo Estado Islâmico, pois é a tradução literal do termo árabe *الدولة الإسلامية* (*ad-Dawlat al-Islāmiyah*), a nomenclatura que o grupo passou a usar para se auto-denominar a partir de 29 de junho de 2014, quando suas forças conquistaram a cidade iraquiana de Mosul e se declararam como um califado islâmico. Como ressalta Napoleoni (2015), porém, alguns políticos preferem utilizar termos que não contenham a palavra “Estado”, o que poderia causar algum tipo de legitimidade internacional ao grupo. A autora, no entanto, sugere que essa negação em tratar o grupo como ele se expressa pode ocultar a sua verdadeira natureza e assim dificultar o seu combate. Além disso, vale ressaltar também que, em 2022, durante o período de escrita deste texto, a atuação do grupo não estava mais restrita apenas ao Iraque e ao Levante, como em 2016, sendo um grupo terrorista de amplitude internacional, agindo principalmente na Ásia e na África.

²⁷ “O grupo expulsou deliberadamente comunidades minoritárias de suas pátrias históricas, forçou-as a se converterem à versão do Islã do Estado Islâmico, estuprou e escravizou mulheres e crianças, e torturou e matou membros da comunidade, inclusive por apedrejamento, eletrocussão e decapitação”. - Tradução nossa.

país das minorias étnicas e religiosas em situação de maior vulnerabilidade. Foi recomendado também o envio de ajuda de longo prazo aos países acolhedores a fim de facilitar o retorno dos refugiados após o término do conflito (USCIRF, 2016, p. 103).

Segundo o ACNUR (2022), entre 2009 e 2016, os anos correspondentes à administração Obama, foram reassentados nos EUA mais 100 mil refugiados iraquianos. Como já vinha sido demonstrado nos relatórios da USCIRF, as recomendações sobre a priorização dos iraquianos no programa de refúgio americano realmente foram atendidas. Resta, todavia, verificar se a causa desse fenômeno foi apenas a influência da Comissão ou se, conforme previsto pelo mecanismo proposto, isso foi o resultado dos objetivos mais amplos da política externa de Obama para o Oriente Médio.

Para verificá-lo, porém, é preciso analisar melhor alguns aspectos da estratégia de inserção internacional dos EUA adotada pelo democrata, principalmente em relação à temática religiosa e em resposta aos acontecimentos geopolíticos do Oriente Médio, como a Guerra Civil Síria e a ascensão do Estado Islâmico. Isso consta feito na próxima seção deste capítulo, a começar por uma visão geral das ideias que guiaram a política externa americana entre 2009 e 2016.

6.2 O mecanismo

Segundo Krogstad (2019), é possível observar que, historicamente, a quantidade de refugiados recebidos pelos EUA variou de acordo com as prioridades internacionais do país. Entre 1990 e 1995, uma média de 116 mil pessoas foram admitidas, sendo a maioria oriunda da antiga União Soviética. Contudo, a partir de 2002, a quantidade diminuiu significativamente, por conta dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001. De 2008 para 2017, esse número voltou a subir, chegando a uma média anual de 67.100 refugiados. Metade deles vieram da Ásia, principalmente iraquianos e birmaneses. Desde 1980, 55% dos admitidos pelo USRAP vieram da Ásia, uma população maior do que as oriundas da Europa (28%), África (13%) ou América Latina (4%) (KROGSTAD, 2019).

Comentando sobre isso, Waibsnider (2006), destaca que um dos principais objetivos do *Refugee Act of 1980* foi evitar que a admissão de deslocados forçados nos EUA estivesse sujeita aos interesses do país na arena internacional, como ocorria durante o período da Guerra Fria. No entanto, a linguagem politicamente neutra da legislação não foi refletida nos

refugiados aceitos pelos EUA, que continuou a privilegiar pessoas vindas de países comunistas. Isso teria sido mantido nas décadas seguintes, principalmente após os eventos de 2001, com o país reduzindo o número de admissões e recusando-se a aceitar nacionais do Afeganistão e do Iraque, ambos alvos de operações militares estadunidenses.

Nesse sentido, o autor chama atenção para como essas ações no Oriente Médio expandiram as medidas de segurança que refletiam um temor crescente de imigrantes e refugiados oriundos de nações majoritariamente muçulmanas. O aumento das preocupações com as ameaças externas é justificável após o trauma do 11 de setembro. Todavia, é importante ressaltar que nenhum dos estrangeiros que sequestraram o avião naquele fatídico dia era um refugiado ou requerente de refúgio nos EUA e, até então, nenhum ato terrorista havia sido cometido por pessoas que ingressaram no país por meio do USRAP²⁸.

Assim, analisando o programa de reassentamento americano, Waibsnider (2006) afirma que há três abordagens principais para a admissão de refugiados: 1) o interesse nacional, o que inclui objetivos de política externa; 2) questões humanitárias, ou seja, o desejo de aliviar o sofrimento de um grande número de estrangeiros em situação de vulnerabilidade; e 3) o modelo dos direitos humanos, que seleciona os indivíduos com base nas violações a esses direitos.

A primeira abordagem está baseada na concepção de que os países acolhedores devem usar seus programas de reassentamento das maneiras que lhes parecem melhores. Os EUA, inclusive, recorreram a esse recurso, ao aceitar pessoas de Estados que queria envergonhar politicamente e negar pedidos de indivíduos nacionais de países aliados. A segunda, por sua vez, busca o oposto disso, partindo do pressuposto de que o sofrimento humano não deve ser enxergado pelo prisma político. A terceira, finalmente, defende que devem ser priorizados os refugiados que vivem em contextos de violações generalizadas de direitos humanos. Isso geralmente fornece grandes oportunidades para que governos tomem decisões políticas baseadas no auto-interesse nacional, mas as justifiquem com argumentos humanitários.

A recusa em admitir refugiados do Iraque e do Afeganistão, portanto, seria resultante de uma adoção da primeira abordagem por parte da administração Bush, após o 11 de setembro. Isso, no entanto, contrariou o ordenamento jurídico doméstico dos EUA e os tratados internacionais assinados quanto ao tema (WAIBSNIDER, 2006, p. 394, 401, 415-420). Kerwin (2018, p. 756) partilha da mesma visão e afirma que as restrições migratórias

²⁸ O mesmo pode ser dito atualmente. De acordo com um estudo realizado pelo think tank CATO Institute, entre 1975 e 2017, as chances de um americano ser ferido por um atentado terrorista cometido por um refugiado é de 1 em 798 milhões por ano (NOWRASTEH, 2019).

impostas nesse período, em nome da “segurança nacional”, violaram os direitos dos refugiados e requerentes de refúgio, contribuindo pouco para o bem comum. Pelo contrário, impactando negativamente a vida de milhares de pessoas já afetadas pelo terrorismo.

Micinski (2018) chega a conclusões semelhantes ao analisar a discrepância do número de nacionais do Iraque, em comparação aos que foram reassentados entre 2001 e 2016. Nesse período, foram admitidos 143.650 iraquianos, mas apenas 29.688 afegãos, apesar de as operações militares estadunidenses nos dois países terem objetivos semelhantes. Isso, segundo ele, não pode ser explicado à luz das teorias tradicionais de análise das políticas de refúgio.

Logo, é preciso considerar os objetivos de política externa estadunidense. No caso específico, segundo o autor, o acolhimento de iraquianos se deu por causa do envolvimento americano no aumento dos deslocamentos; as tensões entre Síria, Iraque e Jordânia; e os interesses estratégicos dos EUA. Quanto aos afegãos, a meta era deixá-los na região para contribuir com o enfraquecimento do Talibã e do regime soviético. Ademais, o principal responsável pela mobilidade inicial não foram os EUA. Nesse sentido, embora Iraque e Afeganistão façam fronteira com o Irã, uma maneira de punir o país foi não admitindo afegãos, dando preferência aos iraquianos que estavam em outros países vizinhos e enviar ajuda humanitária aos afegãos por meio do Paquistão.

Com base nisso, o autor defende a tese de que a política de refugiados dos EUA é utilizada como uma ferramenta de política externa. Essa instrumentalização ocorre a fim de alcançar três objetivos específicos: 1) enfraquecer inimigos ao aceitar desertores; 2) mitigar danos originados de erros internacionais dos EUA; e 3) interesses estratégicos junto aos países vizinhos de onde se originam os requerentes de refúgio.

Exemplos do primeiro objetivo são o *1948 Displaced Persons Act* e o *1953 Refugee Relief Act* que, conforme mencionado anteriormente, no capítulo 3, associavam o refúgio principalmente a pessoas fugindo do comunismo. O segundo, por sua vez, visa mitigar erros de intervenções militares americanas que falharam, como o *1975 Indochina Migration and Refugee Assistance Act*, que reconheceu tacitamente os erros dos EUA no combate ao comunismo no sudeste asiático. O mesmo pode ser dito sobre o uso frequente do uso do poder de palavra para a admissão de refugiados antes do *Refugee Act of 1980*. Finalmente, há a questão das políticas de vizinhança, que envolve a origem do deslocamento; as dinâmicas intra-regionais e os interesses estratégicos dos EUA nos países que fazem fronteira com o Estado de onde os refugiados têm fugido. Isso explicaria a situação dos iraquianos e afegãos.

Nesse sentido, o autor defende também as hipóteses de que mais refugiados são admitidos caso os EUA estejam envolvidos na causa inicial do deslocamento. Por outro lado,

o número diminui quando há um histórico de cooperação intra-regional para o acolhimento de deslocados. Nesse cenário, a política de refúgio é utilizada como uma maneira de se alcançar os interesses estadunidenses nos países vizinhos de onde há as crises migratórias. No caso do Iraque e do Afeganistão, em específico, Micinski (2018) argumenta que os EUA viam na estabilidade de ambos os países um objetivo importante. Porém, tinham também interesses políticos e econômicos diferentes em seus vizinhos. Desse modo, ainda que a proteção aos refugiados não fosse a principal ferramenta de política externa para a região, era um elemento importante. Assim, ele sustenta que caso os EUA tivessem boas relações com alguns dos países fronteiriços com o Iraque ou Afeganistão, iria priorizar os interesses desses aliados e, em virtude disso, acolher mais refugiados iraquianos ou afegãos (MICINSKI, 2018, p. 2, 8-12).

Diante disso, Micinski (2018) afirma que os EUA reassentaram quatro vezes mais iraquianos do que afegãos, tanto por reconhecerem que haviam sido responsáveis por essa situação de deslocamento como por haver poucas alternativas viáveis. Essa teria sido uma característica importante da estratégia de Obama para o Oriente Médio e foi posta em prática de três maneiras principais: primeiro, ao reforçar o papel da Jordânia enquanto um dos principais aliados regionais dos EUA; segundo, ao compensar o fato de que a Síria, um dos maiores países acolhedores de refugiados iraquianos, estar passando por uma guerra civil e; terceiro, dando continuidade ao isolamento internacional do Irã, evitando enviar ajuda humanitária para os iraquianos que estavam lá. Juntos, esses três elementos explicariam a política externa dos EUA para os refugiados iraquianos (MICINSKI, 2018, p. 23).

Essa perspectiva é bastante relevante para o objetivo desta tese de analisar as recomendações da USCIRF sobre migrações forçadas como um indicador para mensurar a influência do órgão na atuação internacional dos EUA, principalmente à luz do modelo ideal modificado de APE proposto por Drezner (2000), o qual foi testado neste capítulo por meio de um *process tracing*.

Segundo o autor, o posicionamento das instituições na estrutura de política externa é um elemento que contribui para determinar a habilidade delas de sobreviver e ter bons resultados. Isso, entretanto, ocorre de maneiras contraditórias, uma vez que as agências baseadas em ideias, ou “missionárias”, ao estarem isoladas institucionalmente da influência de outros órgãos governamentais, tendem a se manter mais coerentes aos seus ideais de fundação. A consequência indesejada disso, contudo, é que o papel dela na formulação da política externa é diminuído de maneira significativa, já que as burocracias pré-existent

apresentarão grande resistência à introdução de novos atores e lhes imporá restrições (DREZNER, 2000, p. 733).

Conforme argumentado no capítulo 2 e melhor compreendido no capítulo 5, a USCIRF pode se enquadrar nessa classificação de instituição “missionária”. De acordo com Drezner (2000), esse tipo de organização é distinto das demais por duas características principais. Primeiro, possuem um conjunto coerente de preferências quanto aos meios e os fins. Ou seja, há pouca discordância em relação aos objetivos desejáveis e às maneiras de alcançá-los. Segundo, as instituições missionárias buscam prevenir a inserção de objetivos normativos ou materiais adicionais, a fim de evitar conflitos de valores ou de resultados desejáveis (DREZNER, 2000, p. 735). Essas características podem ser observadas na USCIRF.

Segundo Chelini-Pont (2018), a diplomacia em prol da liberdade religiosa internacional estabelecida em 1998, por meio do IRFA, após vinte anos, parecia ainda não ter sido materializada. Contudo, a USCIRF sempre foi e permanece bastante ativa e independente, trabalhando como um pequeno corpo diplomático livre das administrações que se revezam no poder, como suas políticas temporárias. Durante os anos 2000, a Comissão criou uma rede internacional composta por centenas de ONGs, acadêmicos e diplomatas, fazendo com que seus relatórios anuais passassem a ser usados por grupos religiosos, ativistas de direitos humanos e até mesmo pela ONU. Isso contribuiu para o fortalecimento das ligações entre direito, religião e democracia por meio de padrões internacionais de liberdade religiosa (CHELINI-PONT, 2018, p.8).

Apesar de todo esse impacto internacional da USCIRF destacado pela autora, percebe-se que ele esteve muito mais relacionado a outros atores internacionais do que ao próprio governo americano e sua diplomacia oficial. Isso demonstra o caráter autônomo da Comissão e sua fidelidade aos ideais que fundamentaram a sua criação, como a elaboração de relatórios anuais e a realização de recomendações para a promoção da liberdade religiosa ao redor do mundo. Ao mesmo tempo, porém, também ressalta o seu isolamento da burocracia mais ampla, como o Departamento de Estado.

De acordo com Buscher (2013), o IRFA como um todo é um mandato altruísta e bem intencionado, que estabelece corretamente responsabilidades no âmbito do governo americano no que diz respeito aos países com os quais os EUA mantêm relações diplomáticas. Contudo, a implementação de certas partes desse mandato, em especial a USCIRF, na prática acaba indo além do seu escopo inicial, tendo, portanto, níveis inconsistentes de sucesso quanto às

recomendações feitas ao Departamento de Estado. No caso do Iraque, por exemplo, a Comissão teria sido impotente (BUSCHER, 2013, p. 1).

Conforme melhor explicado no capítulo 2, o argumento central de Drezner (2000) é que uma instituição missionária é eficaz caso defenda normas e princípios que estejam próximos dos resultados políticos desejados pelo Estado. Nesse aspecto, há várias causas que contribuem para a sobrevivência e eficácia, incluindo o equilíbrio dos interesses materiais, as preferências dos líderes políticos e as respostas dos atores externos aos resultados. Todavia, outro elemento bastante importante é o posicionamento da instituição dentro da burocracia de política externa, já que isso constrange as possibilidades de ação da nova agência. Partindo desse pressuposto, instituições missionárias insulares - o que seria o caso da USCIRF - apesar de terem mais chances de sobrevivência, têm menos chances de serem bem sucedidas. Isso se daria pelo fato de que embora seja mais difícil a organização ser “infectada” por outras ideias, ela acaba tendo menos oportunidades de espalhar seus ideais para outras instituições (DREZNER, 2000, p. 736-737).

Assim, o presente capítulo busca testar a teoria de Drezner (2000) por meio de uma análise das recomendações da USCIRF quanto aos refugiados iraquianos, que foram acatadas pela Administração Obama. Baseado na pesquisa de Micinski (2018), será verificado o seguinte mecanismo: *Durante os anos do governo Obama (2009-2015), as recomendações da USCIRF sobre o Iraque coincidiram com os objetivos dos EUA no Oriente Médio, havendo o reassentamento de um grande número de refugiados.*

Esse mecanismo pode ser detalhado em três partes: 1) Obama se preocupa com o fim da Guerra do Iraque e, conseqüentemente, com a questão dos refugiados antes mesmo de ser eleito presidente, em 2008; 2) Diante dos resultados da chamada Primavera Árabe, sobretudo a Guerra Civil Síria e o Estado Islâmico, Obama adota uma postura de maior cooperação com os aliados regionais dos EUA no Oriente Médio; 3) A fim de colocar essa estratégia em prática, Obama mantém o reassentamento de refugiados iraquianos e o envio de ajuda humanitária como sinal de sua preocupação com a região. Nesse caso, X é a estratégia de política externa de Obama, já Y corresponde ao reassentamento do grande número de refugiados iraquianos, o que, conforme visto nos relatórios da USCIRF, de fato aconteceu. Essas proposições do mecanismo podem ser visualizadas com maior clareza na Tabela 08.

Esses seriam os motivos, portanto, que teriam feito com que o democrata tenha agido conforme as recomendações da USCIRF. A atuação da Comissão, nesse sentido, não teria sido o fator determinante para a obtenção do resultado. Porém, não necessariamente comprovaria a teoria de Drezner (2000), já que mesmo permanecendo fiel aos seus objetivos

iniciais teria conseguido alcançar suas metas, ainda que, de certo modo isolada dentro da burocracia de política externa dos EUA.

Tabela 08 - Mecanismo causal das recomendações da USCIRF sobre refugiados iraquianos (2009-2015)

X	Mecanismo Causal (Doutrina Obama)			Y
Estratégia de Política Externa de Obama	Obama se preocupa com o fim da Guerra do Iraque e, consequentemente, com a questão dos refugiados antes mesmo de ser eleito presidente, em 2008	Diante dos resultados da chamada Primavera Árabe, sobretudo a Guerra Civil Síria e o Estado Islâmico, Obama adota uma postura de maior cooperação com os aliados regionais dos EUA no Oriente Médio	A fim de colocar essa estratégia em prática, Obama mantém o reassentamento de refugiados iraquianos e o envio de ajuda humanitária como sinal de sua preocupação com a região.	Reassentamento de um grande número de refugiados iraquianos nos EUA, conforme recomendado pela USCIRF

Fonte: O autor (2023).

Assim, para verificar se foram realmente os interesses mais amplos da política externa de Obama para o Oriente Médio o mecanismo responsável por levá-lo a adotar as recomendações da USCIRF quanto aos refugiados iraquianos, nas três seções finais deste capítulo são verificadas cada uma dessas partes do mecanismo proposto, analisando as evidências encontradas por meio de uma pesquisa bibliográfica qualitativa. Durante a operacionalização do *process tracing*, são seguidas as mesmas diretrizes propostas por Beach e Pedersen (2019), assim como foi feito no capítulo 5, uma vez que se trata novamente de um teste de teoria. Antes, porém, é necessário fazer alguns esclarecimentos específicos sobre o mecanismo em questão. Para compreender a política externa de qualquer presidente americano é necessário primeiro considerar alguns conceitos, como grande estratégia e doutrina, ambos importantes para a presente discussão.

De acordo com Lantis e Homan (2022), os debates sobre grande estratégia ajudam a compreender melhor o papel das disputas de narrativa em moldar a inserção internacional dos EUA. Nesse sentido, o termo pode ser definido como a meta-orientação de política externa adotada pelas administrações presidenciais em relação a interesses primários. Seria, portanto,

o processo por meio do qual os interesses vitais são definidos e a maneira como os recursos são empregados para alcançar os objetivos propostos. Assim, é grande no sentido de ser amplo e é estratégia devido à articulação dos compromissos estatais para apoiar esses compromissos.

Os autores destacam, porém, que isso é diferente das doutrinas, as quais tendem a ser mais específicas, variando com o contexto. Ademais, geralmente se encaixam nas abordagens estratégicas mais amplas. Por esse motivo, são mais fáceis de serem identificadas do que as grandes estratégias, uma vez que os presidentes são agora obrigados a submeter relatórios anuais ao Congresso, descrevendo suas doutrinas estratégicas ou prioridades de política externa. Uma característica importante das grandes estratégias, entretanto, é que as tentativas de as implementar devem estar baseadas em fortes conexões entre os fins e os meios em matéria de política externa, ainda que deixem espaço para a experimentação e adaptação às condições globais (LANTIS; HOMAN, 2022).

Silove (2018), por sua vez, afirma que a grande estratégia pode ser conceituada de três maneiras diferentes: i) plano de ação; ii) princípio organizador; e iii) padrões comportamentais. O primeiro diz respeito à ideia de um plano de ação, a exemplo do *National Security Strategy*, um documento publicado por cada presidente dos EUA, contendo as prioridades de segurança de seu governo. O segundo, por sua vez, foca-se na identificação de princípios que, supostamente, guiam a política externa de um país. As pesquisas nessa área podem ter caráter tanto descritivo quanto prescritivo e, geralmente, tendem a lidar com problemas de equifinalidade. Finalmente, terceiro conceito é o padrão comportamental, considerando as ações de uma determinada administração como sendo a sua própria grande estratégia, podendo ser baseada tanto em documentos oficiais quanto em princípios norteadores. Essa concepção, assim como a primeira, tende a ser mais facilmente operacionalizada, devido à existência de vastos recursos empíricos passíveis de serem observados. No caso dos EUA, por exemplo, há vários documentos oficiais que possibilitam esse tipo de mensuração (SILOVE, 2018, p. 10-9).

Neste trabalho, pretende-se, portanto, fazer uso do terceiro conceito de grande estratégia, conforme proposto por Silove (2018). Essa conceituação, inclusive, está de acordo com o que propõe Narizny (2007). Para ele, o termo pode ser conceituado como um conjunto de princípios gerais pelos quais um líder executivo ou uma burocracia busca alcançar os seus objetivos de política internacional. Nesse sentido, é algo parecido com uma orientação de política externa. Porém, com um nível maior de abstração, focando em padrões comportamentais mais amplos do que a mera tomada de decisões (NARIZNY, 2007, p. 11).

O autor ressalta também que grandes estratégias tendem a abranger diversos aspectos da ação internacional dos Estados. Logo, é comum que pesquisadores foquem mais em um elemento do que em outro. Isso, contudo, dificulta a análise comparativa. Desse modo, Narizny propõe uma solução baseada no estudo de três dimensões: a) assertividade, que seria o nível de comprometimento do país em arcar com os custos de buscar uma estratégia específica; b) foco geográfico, que estaria relacionado à maneira como o ator em questão lida com os países fracos e as grandes potências do sistema internacional; e c) disposição do uso da força (NARIZNY, 2007, p. 12-13).

Como se pode notar, o debate sobre o significado de grande estratégia e a melhor maneira de estudá-la é amplo e foge do escopo e objetivo desta pesquisa. Assim, a ideia desse conceito como sendo o padrão comportamental de uma determinada administração é suficiente para os fins de análise das ações de Obama em relação aos refugiados iraquianos. Antes de começar o estudo da política externa do democrata, todavia, é preciso considerar o que afirma Kaufman (2021), de que, ao longo da história, os EUA têm adotado duas principais orientações internacionais, variando em momentos diferentes. A saber, primeiro o unilateralismo e depois o internacionalismo - ou engajamento ativo no sistema internacional -, embora também tenham se mantido neutros ou isolacionistas em algumas situações.

A autora ressalta também que a decisão quanto à qual orientação seguir variou de acordo com o que se percebeu como sendo o interesse nacional dos EUA naquele determinado momento. Assim, é importante ter em mente que cada uma dessas abordagens representa um tipo ideal, e sua aplicação nem sempre é pura. Logo, a fim de entender qual abordagem o país adotou e por que, é necessário situar a política em questão no contexto do período em que ela foi formulada. Isso se dá pelo fato de que a política externa americana geralmente é o resultado da competição de uma série de temas e prioridade, bem como das perspectivas das pessoas responsáveis pela tomada de decisões. Desse modo, a compreensão da inserção internacional estadunidense está também atrelada a uma compreensão da história e do contexto, tanto doméstico quanto externo, em que as decisões foram tomadas (KAUFMAN, 2021, p. 22-23).

À luz disso, analisa-se nesta pesquisa a política de Obama para o Oriente Médio, considerando principalmente suas promessas de campanha quanto ao Iraque e os seus posicionamentos diante das transformações ocorridas na região após a Primavera Árabe, em especial a Guerra Civil Síria e o surgimento do Estado Islâmico. Este último considerado por alguns como uma consequência indesejada das ações dos EUA no Iraque, como a retirada das tropas americanas do país em 2011, sob a liderança do próprio Obama. Essas análises foram

feitas a partir de fontes primárias e secundárias, entre elas relatórios e documentos oficiais do governo americano, como o *National Security Strategy*, disponíveis no arquivo digital da Casa Branca. Também foram considerados discursos, entrevistas e até a autobiografia do presidente Obama, além de notícias e obras acadêmicas. O objetivo disso é obter o maior rigor e clareza possíveis a fim de verificar o mecanismo proposto, e assim testar a hipótese de Drezner (2000) sobre as chamadas instituições missionárias, tendo a USCIRF como um exemplo delas.

Nesse aspecto, espera-se encontrar evidência mecanística de que foram os objetivos de política externa relacionados à sua estratégia de inserção internacional no Oriente Médio o que levou o presidente a seguir as recomendações da USCIRF. Esse tipo de evidência deve ser observado em discursos e posicionamentos oficiais de Obama que comprovem as proposições do mecanismo. Por exemplo, falas específicas acerca do reassentamento de refugiados; da retirada de tropas americanas do Iraque e das relações com a Jordânia após a Guerra da Síria e da ascensão do Estado Islâmico; bem como da promoção da liberdade religiosa internacional.

Uma das dificuldades em relação aos discursos é o fato de que, como destacam Beach e Pedersen (2019), discursos e comunicados públicos podem ser usados como evidência em situações bem específicas, já que geralmente servem principalmente para justificar escolhas políticas e por isso não podem ser usadas para mensurar a real motivação por trás de uma decisão. Um exemplo disso fornecido pelos autores e, coincidentemente, bastante relevantes para esta tese, são as justificativas públicas que Bush deu para a invasão do Iraque em 2003, afirmando que havia armas de destruição em massa no país, as quais nunca foram encontradas, sugerindo outras motivações (BEACH; PEDERSEN, 2019, p. 219).

No contexto desse mecanismo, contudo, acredita-se que os discursos, ao serem triangulados com fontes acadêmicas, podem sim ser usados como evidências, ainda que possa diminuir um pouco a confiança geral. A razão para isso é o fato de que esperar-se verificar, principalmente, que as recomendações da USCIRF sobre os refugiados iraquianos foram acolhidas como parte de uma justificativa pública mais ampla para as ações de Obama no Oriente Médio. Elas estavam atreladas principalmente às suas promessas de campanha de retirar as tropas americanas do Iraque e não envolver mais os EUA em outros conflitos na região. Oferecer refúgio aos iraquianos, portanto, seria uma maneira de reconhecer publicamente os erros cometidos pela política externa estadunidense da administração passada e mostrar ao eleitor disposição em manter seus compromissos iniciais.

Com base na revisão bibliográfica feita inicialmente, antes do levantamento das evidências, é possível expressar um grau baixo de confiança no funcionamento do mecanismo proposto, porém, mais alto do que o expresso em relação ao estudado no capítulo 5. Essa confiança seria abalada caso houvesse evidências fortes de que a USCIRF influenciou de modo direto a política de refúgio dos EUA. Para isso, seriam necessárias, por exemplo, afirmações claras de pessoas que tenham trabalhado na administração Obama com temas relacionados a refúgio, liberdade religiosa e/ou Oriente Médio. Afirmações essas que precisariam ser confirmadas por funcionários da USCIRF durante o mesmo período correspondente.

Uma vez que tais entrevistas não foram realizadas, seria necessário que esse tipo de declaração estivesse presente em documentos oficiais ou entrevistas publicadas na mídia. Ainda que houvesse entrevistas pessoais, contudo, não se tem certeza de que esse tipo de informação seria obtido. Essa foi, portanto, uma pesquisa de cunho qualitativo, baseada principalmente em análise documental, incluindo o próprio estudo das recomendações feitas pela USCIRF. Por essas razões, tem-se um nível um pouco mais elevado quanto às proposições 01 e 02 do que à 03.

6.3 A preocupação de Obama com o fim da Guerra do Iraque

Antes de iniciar o teste da primeira proposição deste mecanismo é preciso fazer algumas considerações específicas sobre Obama. De acordo com Brands (2017), quando se trata do democrata, um dos questionamentos iniciais é se o presidente realmente teve uma grande estratégia específica, já que ele mesmo aparentou não se importar tanto com a questão. Ainda assim, se grande estratégia for definida de modo realista, como uma série de princípios básicos que guiam a ação política, então é possível afirmar que, sim, a administração Obama teve uma, inclusive, clara e consistente.

Segundo o autor, em muitos aspectos, a grande estratégia do 44º presidente estadunidense refletiu um misto de continuidade e mudança em relação ao seu antecessor, estando de acordo com as características mais amplas que regeram a atuação internacional americana após a Guerra Fria, entre elas, o objetivo de manter a primazia dos EUA em uma ordem internacional liberal.

Ao mesmo tempo, porém, Obama buscou opor-se ao que considerou erros cometidos por George W. Bush e, com base nisso, tentou alterar o arco mais recente da política americana. O democrata ressaltou a necessidade de adotar mais contenção e precisão no uso do poderio militar dos EUA; de aumentar as relações diplomáticas com aliados e inimigos; e de redirecionar geograficamente as prioridades do país, à luz da emergência da Ásia-Pacífico como região importante no século XXI.

O nível de mudança proposto pela grande estratégia de Obama nem sempre foi conforme anunciado, mas de fato houve mudanças relevantes nessas três áreas. Desse modo, pelo menos da perspectiva do presidente, é possível resumir sua estratégia como sendo preservar a liderança dos EUA em uma ordem internacional eminentemente favorável. Isso, entretanto, feito por meio de uma diplomacia enérgica e de maneira que refletissem as mudanças do poder global. Foram essas as ideias principais que guiaram as principais iniciativas e regiões abarcadas pela atuação de Obama (BRANDS, 2017, p. 101-102).

Mead (2022) ressalta que, ao chegar no poder, Obama deparou-se com um mundo no qual a ideologia liberal estava em declínio e, ao lidar com desafios políticos e intelectuais para os quais não estava preparado, oscilou entre o engajamento e a retração. Nesse aspecto, o Oriente Médio, para ele, não era uma prioridade a longo nem a médio prazo. Porém, pelo menos no início de sua administração, nenhuma outra região do mundo foi mais importante para a sua estratégia. Apesar de sua oposição inicial à Guerra do Iraque, enquanto senador do Illinois, ele sabia que, mesmo considerando as preocupações com direitos humanos comuns aos democratas, ainda era preciso se ater à ameaça do terrorismo e à capacidade de eventos como o 11 de setembro enquanto possibilidades de demandas para atrapalhar os seus objetivos de política externa (MEAD, 2022, p. 688).

Prifti (2017) partilha de opinião semelhante e afirma que, a partir de várias perspectivas, a doutrina Obama foi tida como antidoutrinal, devido à fala do presidente de que ele não seria “tão doutrinário quanto a Doutrina Bush” por causa das complexidades da política internacional. Em sua visão, não era possível aplicar uma única doutrina a todas as regiões do mundo. Porém, as palavras do democrata não foram traduzidas em ações, sendo cooptadas pela continuidade estrutural das instituições, levando-o a ceder a uma espécie de realismo pragmático. Nesse sentido, não se pode afirmar, como faz Walt (2016), que a administração Obama foi incapaz de articular de maneira clara quais eram os interesses dos EUA e como eles deveriam ser alcançados. Como exposto mais à frente, isso ficou claro nos dois documentos de *National Security Strategy*, publicados em 2010 e 2015 (PRIFTI, 2017, p. 118-119).

Ainda é cedo para fazer qualquer inferência em relação ao mecanismo proposto. Porém, com base nessa descrição específica dos contornos da política externa de Obama, é possível considerar as recomendações da USCIRF que foram aceitas como coerentes com essa proposta. Até porque a consonância com as sugestões de acolhimento de refugiados iraquianos é algo que teve início ainda durante o governo Bush. É necessário, contudo, se aprofundar nessa análise, conforme ocorre a seguir. Nesse contexto, é importante também destacar que, desde o período eleitoral, uma das prioridades de Obama era pôr fim às intervenções no Afeganistão e no Iraque, iniciadas pelo seu antecessor como parte da chamada Guerra ao Terror. Contudo, foi na administração Bush, no fim de 2008, que os EUA firmaram um acordo com o primeiro-ministro iraquiano para deixarem o país em 2011 (FITZGERALD; RYAN, 2015, p. 33). Isso já demonstra o elemento de continuidade que seria característico da doutrina Obama no Oriente Médio.

A primeira proposição do mecanismo que analisado nesse capítulo sustenta justamente que a questão iraquiana – incluindo os refugiados – era uma preocupação para o democrata antes mesmo de ele chegar à Casa Branca. Conforme demonstrado anteriormente, a confiança nessa proposição é maior do que nas demais, com base em tudo o que já foi constatado antes do processo de levantamento de evidências.

Assim, busca-se encontrar observações que esclareçam se a promessa de finalizar a guerra do Iraque realmente foi um objetivo de campanha de Obama. Em relação ao primeiro ponto, esperava-se encontrar discursos de campanha em que ele mencionasse de modo claro suas intenções para o Iraque, bem como entrevistas e artigos de opinião. Também se imaginava encontrar indícios semelhantes tanto nos discursos presidenciais quanto em documentos oficiais pós-eleições, como o *National Security Strategy*, e em artigos científicos sobre a política externa de Obama.

Diante disso, é importante ressaltar que, em 2008, devido à crise econômica e aos altos custos dos conflitos no Oriente Médio, a opinião pública americana era bastante desfavorável ao governo Bush. De acordo com uma pesquisa realizada pelo *Pew Research Center*, em fevereiro de 2008, 54% dos americanos afirmavam que os EUA haviam agido errado ao fazer uso da força no Iraque, enquanto 35% disseram que a decisão era correta. Além disso, 49% apoiava a retirada das tropas do país o mais rápido possível, enquanto que 47% defendia a permanência delas em território iraquiano até que a situação tivesse sido estabilizada (PEW RESEARCH CENTER, 2008).

Uma vez que Obama sempre se opôs à Guerra do Iraque, ele fez menção ao fim do conflito durante todo o período eleitoral. O tema era tão relevante que, em sua autobiografia,

ele afirma que mesmo tendo viajado ao Iraque quase três anos após a invasão, em uma delegação do Congresso, decidiu ir outra vez em 2008, poucas semanas após ser nomeado candidato. De acordo com suas próprias palavras, caso quisesse conquistar a confiança dos eleitores sobre questões internacionais, “teria que aprender o máximo possível antes de falar especialmente sobre o papel do país no Iraque e no Afeganistão” (OBAMA, 2020, p. 168). Na ocasião, ele também esteve em solo afegão e se encontrou com os líderes de Israel, Jordânia, Reino Unido e França.

Como afirma Kaufman (2021, p. 214), embora política externa geralmente não seja uma grande preocupação do eleitorado americano, sobretudo em momentos de crise financeira, as propostas de Obama de um novo pacote de reformas econômicas juntamente com promessas em relação à atuação internacional dos EUA agradou os eleitores. Em virtude disso, o democrata seria eleito com 52.93% dos votos e com maioria tanto no Senado quanto no Congresso. É difícil constatar qual foi o impacto das propostas de política externa na eleição de Obama e também não é esse o objetivo desta tese. No entanto, o simples fato de que Obama decidiu ir ao Iraque durante a campanha eleitoral pode em si ser considerada uma evidência, e aumenta um pouco a confiança na atuação dessa proposição do mecanismo, ainda que isso necessite ser somado a outras observações.

Em sua primeira visita ao Iraque, em 2006, Obama descreveu a situação no país após a intervenção americana como um desastre. Ele afirmou que a dissolução das forças militares iraquianas pelos EUA, bem como a permissão dada para que os xiitas removessem a maioria dos sunitas de cargos do governo “havia criado uma situação caótica e cada vez mais perigosa” (OBAMA, 2020, p. 76). Após a segunda visita, em 2008, ele voltou a falar sobre a violência sectária no Iraque, porém destacou que as coisas haviam melhorado devido ao aumento do contingente americano no país e à eleição do primeiro-ministro xiita Nuri Kamal al-Maliki, bem como aos acordos feitos com líderes tribais sunitas na região de Anbar. Ainda assim, voltou a culpar as ações dos EUA por terem desencadeado uma “carnificina sectária” (OBAMA, 2020, p. 171). Apesar de tudo isso, suas conversas com Maliki o haviam convencido de que estava mais do que na hora de retirar os militares americanos do Iraque, aprofundando a cooperação com o país.

Esses relatos também fortalecem a ideia geral do mecanismo de que a continuidade do envio de ajuda humanitária e do reassentamento de refugiados iraquianos nos EUA seria parte das ações de Obama, independentemente dos relatórios da USCIRF, havendo, portanto, uma coincidência entre as prioridades do presidente e os objetivos da Comissão. Ainda não há, contudo, evidência suficiente para afirmar isso e, por consequência, fazer inferências a esse

nível. Inclusive, é necessário questionar a própria fala do presidente, já que ela faz parte de uma autobiografia publicada cerca de uma década após a ocorrência dos fatos, quando ele já não era mais presidente. Porém, há razões para confiar em grande parte dela, pelo menos para os fins do que se busca verificar nesta pesquisa, ao compará-la com artigos e discursos de Obama na época (FULLER, 2014). Em especial, a questão da retirada das tropas.

Nesse aspecto, é importante notar em um artigo escrito por ele para o *The New York Times*, em 15 de julho de 2008, durante a corrida presidencial, que as suas promessas de campanha quanto à política externa de fato correspondem com o que viria a se tornar sua grande estratégia. Além de ressaltar que sempre fora contra a Guerra do Iraque e esboçar um plano detalhado para a retirada das tropas do país, o então candidato também deixa clara a sua preocupação com o terrorismo, a segurança energética e ambiental dos EUA, a não-proliferação nuclear e o compromisso com o multilateralismo.

Isso fica claro, por exemplo, no trecho abaixo:

As President, I will pursue a tough, smart and principled national security strategy – one that recognizes that we have interests not just in Baghdad, but in Kandahar and Karachi, in Tokyo and London, in Beijing and Berlin. I will focus this strategy on five goals essential to making America safer: ending the war in Iraq responsibly; finishing the fight against al Qaeda and the Taliban; securing all nuclear weapons and materials from terrorists and rogue states; achieving true energy security; and rebuilding our alliances to meet the challenges of the 21st century (OBAMA, 2008)²⁹.

Como afirma Tokar (2022), ele estava determinado a adotar um papel passivo em relação ao Oriente Médio e ao Norte da África - o que nem sempre aconteceu, como exposto mais à frente. Todavia, sua posição em relação ao terrorismo e às armas nucleares era semelhante à de Bush (TOKAR, 2022, p. 100).

Esse artigo é uma clara evidência que comprova que a retirada das tropas americanas do Iraque de fato foi uma promessa de campanha de Obama, conforme previsto pelo mecanismo, aumentando a confiança nessa proposição inicial, sobre a preeminência da questão em suas prioridades ainda durante as eleições. É interessante notar que meses depois

²⁹ “Enquanto presidente, buscarei uma estratégia de segurança nacional dura, inteligente e baseada em princípios – uma que reconheça que temos interesses não apenas em Bagdá, mas em Kandahar e Karachi, em Tóquio e Londres, em Pequim e Berlim. Vou focar esta estratégia em cinco objetivos essenciais para tornar a América mais segura: acabar com a guerra no Iraque de forma responsável; terminar a luta contra a Al Qaeda e o Talibã; proteger todas as armas e materiais nucleares de terroristas e estados desonestos; alcançar a verdadeira segurança energética; e reconstruindo nossas alianças para enfrentar os desafios do século XXI.” - Tradução livre do autor.

da publicação desse texto, em 03 de dezembro de 2008, quando o democrata já havia sido eleito presidente, Tom Shanker escreve um artigo de opinião para o mesmo *The New York Times*. O autor aponta nele que, embora a saída americana do território iraquiano tivesse sido defendida com bastante ênfase durante a busca por votos, Obama teria no momento uma série de dificuldades para colocá-la em prática, e já estava sendo cobrado pelos seus eleitores quanto a isso (SHANKER, 2008). Isso corrobora ainda mais a proposição.

Outra evidência favorável é o discurso de posse, em 20 de janeiro de 2009, no qual alguns itens dessa agenda de política externa estiveram presentes de maneira clara, como a disposição dos EUA de dialogar com todos os países que estivessem dispostos a buscar um futuro de paz e dignidade. Na ocasião, Obama foi enfático em relação ao Iraque e ao Afeganistão, quanto à sua decisão de retirar, de maneira responsável, as tropas americanas dos dois países, reafirmando o desejo de trabalhar com antigos inimigos, agora amigos, para combater a ameaça nuclear. Novamente é possível argumentar que essa é mais uma situação em que um discurso público pode ser usado como uma forte evidência em favor de parte do mecanismo. Nesse sentido, é importante analisar outros aspectos da fala do presidente durante a sua posse.

O elemento religioso se fez presente no pronunciamento de Obama desde uma menção indireta ao texto bíblico de 1 Coríntios 13.11 ao reconhecimento de que os EUA são formados por pessoas de todas as nações e religiões, “*a nation of Christians and Muslims, Jews and Hindus, and non-believers*”³⁰.

O mais interessante é o apelo direto ao mundo muçulmano, afirmando uma disposição de buscar um caminho adiante, baseado no interesse e respeito mútuos. Essa tentativa de melhorar a imagem dos EUA perante os muçulmanos faz parte do mencionado esforço de se afastar das políticas de Bush. O ápice disso seriam as visitas feitas pelo presidente, em 2009, à Turquia e ao Egito. Antes de analisá-las, entretanto, vale a pena destacar um discurso de Obama proferido em 27 de fevereiro de 2009 na base militar de Camp Lejeune, na Carolina do Norte, para veteranos das guerras no Iraque e no Afeganistão.

No evento, o presidente anunciou a sua estratégia para o Iraque, deixando claro que, apesar das melhorias que haviam ocorrido no país, ainda existiam grandes desafios de segurança. No entanto, os EUA precisavam reconhecer que o seu poder nesse aspecto era limitado, e que jamais seriam capazes de conter todo tipo de violência no país, sendo, portanto, a hora de iniciar a transição para que os iraquianos e demais aliados árabes sunitas

³⁰ “Uma nação de cristãos e muçulmanos, judeus e hindus, e não-crentes.” - Tradução nossa.

na região fossem responsabilizados pelo futuro da nação. Além de delinear o calendário para a saída definitiva das tropas americanas, Obama deixou claro que havia iniciado uma nova era na política externa estadunidense para o Oriente Médio, na qual os desafios regionais não seriam resolvidos sozinhos, mas principalmente por meio da cooperação e parceria com atores locais. Foi mencionada até mesmo a Síria, com a qual os EUA não mantinham relações diplomáticas na época.

Para os fins desta pesquisa, porém, um ponto relevante é a menção direta aos deslocados forçados iraquianos. Ele deixou claro que “[d]iplomacy and assistance is also required to help millions of displaced Iraqis. [...] America has a strategic interest and a moral responsibility to act.”³¹ (OBAMA, 2009a). Em seguida, afirmou que nos meses seguintes iria prover assistência e enviar mais recursos para os países acolhedores de refugiados, além de trabalhar para reassentar nos EUA os refugiados que corriam risco de vida. Também iria cooperar para que o governo iraquiano fosse capaz de cuidar dos deslocados internos. De acordo com o ACNUR, em 2009, havia cerca de 15 milhões de refugiados no mundo, dos quais, 1.8 milhão era de iraquianos que se encontravam em países vizinhos. A grande maioria deles (1.05 milhão) encontrava-se na Síria que, na época, era o terceiro maior país acolhedor do mundo. Outros 594 mil estavam na Jordânia (UNHCR, 2010). Logo, a preocupação do presidente era válida.

Conforme mencionado anteriormente, embora a questão dos refugiados iraquianos se fizesse presente nos relatórios da USCIRF desde 2003, é apenas em 2009 que a Comissão começa a fazer recomendações específicas sobre refúgio para o governo americano. Recomendações essas que, como foi demonstrado, são bastante parecidas com as medidas anunciadas por Obama, ainda em fevereiro de 2009. Tendo em vista que o relatório da organização foi publicado apenas em maio, tem-se aqui uma evidência que fortalece o mecanismo como um todo, sugerindo a confluência dos interesses de Obama com os objetivos da Comissão.

Contudo, como também já foi afirmado, segundo o relatório de 2008, em 2006, a USCIRF escreveu para a vice-Secretária de Estado, Paula Dobriansky, em busca de novas maneiras para permitir o acesso de minorias religiosas iraquianas ao programa de refugiados americano. A carta foi seguida de um artigo escrito no *The Washington Times*, o que contribuiu para as audiências no Congresso que levaram o Departamento de Estado a adotar uma força tarefa para os refugiados iraquianos. A USCIRF afirma também ter discutido o

³¹ “Diplomacia e assistência também é requerida para ajudar milhões de iraquianos deslocados. [...] A América tem um interesse estratégico e uma responsabilidade moral de agir”. - Tradução nossa.

assunto com a Secretária de Estado, Condoleezza Rice, ao longo de 2007 (USCIRF, 2008, p. 3).

Embora se tenha acesso a esse artigo e aos testemunhos das audiências no Congresso, não se tem como comprovar a influência da USCIRF na decisão do Departamento de Estado. Ainda assim, é muito provável que os fatos tenham ocorridos conforme descritos no documento, tendo em vista a credibilidade já estabelecida da Comissão e seus relatórios. Isso enfraquece o argumento desta tese de que a organização é uma instituição missionária de pouco alcance, utilizando os termos de Drezner (2000). Porém, não é uma evidência capaz de infirmar o mecanismo analisado, até porque diz respeito a fatos ocorridos durante a administração Bush e caberia outra investigação além do escopo proposto neste trabalho.

Pelo contrário, a afirmação de Obama, ainda em fevereiro de 2009, quanto aos refugiados iraquianos, na verdade, aumenta a confiança no mecanismo proposto. O resultado observado - a incorporação das recomendações da USCIRF - é algo que acontece ao longo de todos os anos dos dois mandatos, havendo uma evidência relativamente forte de que essa seria uma política do governo antes mesmo que a Comissão a sugerisse, pelo menos oficialmente. É óbvio, porém, que ao longo desse período possam ter havido motivos que fizeram o presidente questionar a continuidade dessas ações, havendo aí a possibilidade de a USCIRF de fato ter tido um papel preponderante. Mas, até então, parece haver evidências de que não foi isso o que ocorreu, e com motivos consistentes para se fazer inferências apesar dessa ausência.

Ainda em abril de 2009, os EUA realizaram uma doação adicional de 196 milhões de dólares para serem gastos exclusivamente com os deslocados forçados do Iraque, de um total de 346 milhões que seriam enviados até o fim do ano fiscal de 2009. Além disso, em 14 de agosto de 2009, a imprensa da Casa Branca afirmou que o tema tinha sido pauta de discussões nas reuniões com o primeiro ministro iraquiano quando ele esteve em Washington. Também foi anunciada a designação de dois oficiais seniores que ficariam responsáveis exclusivamente por questões relacionadas aos refugiados e deslocados internos iraquianos. Um deles seria Samantha Power - que no segundo mandato de Obama viria a ser a embaixadora dos EUA na ONU - responsável por coordenar esforços com as instituições dentro da burocracia americana. O outro foi Mark Storella, do Serviço Exterior, o qual atuaria diretamente no Iraque, lidando com as ONGs (THE WHITE HOUSE, 2009).

Nesse aspecto, Power (2019), em sua autobiografia *A Educação de Uma Idealista*, afirma que, em 2007, quando Obama ainda era candidato à presidência, ela o convenceu a se comprometer com o envio de ajuda humanitária aos deslocados internos no Iraque, bem como

a aumentar o número de refugiados oriundos do país a serem reassentados nos EUA. Segundo o seu relato, ao tentar implementar essa política, ela quase não encontrou resistência, uma vez que muitos membros da burocracia americana haviam servido em território iraquiano e temiam pela vida de muitos de seus colaboradores locais. Power (2019) destaca que a própria criação desse cargo que veio a ocupar era uma demonstração da importância que a Casa Branca dava à questão dos deslocados forçados no Iraque (POWER, 2021, p. 272). Tudo isso mostra o comprometimento de Obama com a temática, confirmando, novamente, que essa postura era independente das recomendações da USCIRF, embora claramente estivesse de acordo com os objetivos do órgão.

Isso posto, dois meses depois do discurso do presidente americano aos veteranos, na primeira semana de abril, o presidente foi à Turquia, onde falou ao parlamento do país muçulmano, depois de ter participado de reuniões do G20 e da OTAN na Europa. Em seu discurso, Obama reiterou que os EUA estavam comprometidos com a resolução do conflito palestino-israelense por meio da criação de dois Estados, além de estar disposto a impedir que o Irã possua armas nucleares, contando com a cooperação turca nesse aspecto.

O democrata também afirmou que precisava do apoio turco para a manutenção da segurança e do combate ao terrorismo no Iraque. Além disso, mencionou o seu objetivo de aproximar os EUA do mundo muçulmano e fortalecer os laços com os aliados locais, como já vinha prometendo. Falou, inclusive, que o seu país nunca esteve e nunca estaria em guerra contra o Islã, em uma clara tentativa de se desvincular da imagem de seu antecessor (OBAMA, 2009b). Deixando o solo turco, Obama fez uma visita surpresa de quatro horas para se encontrar com alguns militares no Iraque e conversar com Maliki sobre os planos de retirada e transição para um governo parlamentarista (OBAMA, 2020, p. 340). Essa foi a sua única viagem ao país enquanto presidente.

Uma tônica semelhante guiaria sua viagem ao Egito e o significativo “discurso muçulmano”, como ficou conhecido, na *American University of Cairo*, em 04 de junho de 2009. Segundo o próprio Obama (2020), o objetivo era deixar claro para o mundo e, especialmente para os muçulmanos, qual seria a nova estratégia americana no combate ao terrorismo. Na ocasião, ele repetiu o que havia falado em Ankara, de que os EUA jamais entrariam em guerra contra o Islã. Pelo contrário, buscou demonstrar como a religião fazia parte da história e cultura americanas, apesar do distanciamento e das más compreensões que existiam na época entre os estadunidenses e muitos muçulmanos ao redor do mundo.

Diante disso, Obama se comprometeu a combater a islamofobia, assim como o terrorismo, justificando a legitimidade da guerra contra a al-Qaeda no Afeganistão após o 11

de setembro, enfatizando que a organização tinha vitimado milhares de civis inocentes, inclusive muçulmanos. A tentativa de desvincular o Islã da violência foi um elemento notório de todo o discurso, afirmando que a religião era principalmente “*an important part of promoting peace*”³² (OBAMA, 2009c).

Nesse sentido, o presidente americano falou que, embora acreditasse que a intervenção no Iraque tivesse sido um erro, os iraquianos estavam melhores sem Saddam Hussein. Também reiterou a nova estratégia em relação ao país, enfatizando a diplomacia e a cooperação internacional, bem como o compromisso de retirar por completo as tropas americanas do território iraquiano e contribuir para a formação de um novo governo nacional. Em suas palavras, os EUA tinham uma responsabilidade dupla: “*to help Iraq forge a better future -- and to leave Iraq to Iraqis*”³³ (OBAMA, 2009c).

Ao se referir ao conflito Israel-Palestina, o presidente disse que os laços entre os EUA e Israel eram inquebráveis e estavam baseados em várias questões históricas e culturais. Condenou o antissemitismo e reafirmou a legitimidade do Estado judeu, ao mesmo tempo em que lamentou a realidade vivida pelos palestinos nos últimos 70 anos, e voltou a frisar a necessidade da solução de dois Estados soberanos vivendo em paz lado a lado. Também se demonstrou disposto a dialogar com o Irã - como já havia feito desde sua campanha eleitoral - e o desejo de evitar uma corrida nuclear no Oriente Médio.

Por fim, abordou um tema bastante sensível, mas de grande relevância para a temática desta tese: a questão da liberdade religiosa. Obama deixou claro que “*people in every country should be free to choose and live their faith based upon the persuasion of the mind and the heart and the soul*”³⁴. Assim, ao defender a importância do pluralismo, fez menção direta a algumas minorias religiosas do Oriente Médio, como os cristãos coptas no Egito e os maronitas no Líbano. Além de lamentar os conflitos sectários que surgiam até mesmo no seio islâmico, como no caso iraquiano, com as disputas entre xiitas e sunitas.

Diante disso, comprova-se a primeira proposição do mecanismo. As evidências deixam claro que tanto a questão do fim da Guerra no Iraque quanto a proteção aos refugiados iraquianos foram uma preocupação de Obama não apenas durante o período eleitoral mas também nos anos iniciais de seu governo. Nesse sentido, antes de finalizar essa investigação quanto à primeira proposição, é necessário destacar que a base central do que pode ser considerado como a doutrina Obama e parte de sua grande estratégia são os dois relatórios do

³² “uma parte importante para a promoção da paz.” - Tradução nossa.

³³ “ajudar o Iraque a forjar um futuro melhor -- e deixar o Iraque para os Iraquianos.” - Tradução nossa.

³⁴ “As pessoas em todos os países deveriam ser livres para escolher e viver sua fé baseada na persuasão da mente, coração e alma.” - Tradução livre.

National Security Strategy. O primeiro foi publicado em maio de 2010 e o segundo, já no novo mandato do democrata, em fevereiro de 2015. Ambos são fontes bastante confiáveis pelo seu caráter oficial e o seu papel na formulação da política externa americana.

No primeiro documento, apesar do grande foco em demandas domésticas, principalmente na recuperação econômica, as prioridades de inserção internacional são claramente estabelecidas. Nele Obama afirma que as forças armadas ainda são a base da segurança americana. Porém, não cabe aos EUA lidarem sozinhos com todos os grandes problemas internacionais, dando ênfase à necessidade de se desenvolver novas alianças em todas as regiões do mundo. Há uma forte menção a esforços para fortalecer as normas e valores da sociedade internacional, principalmente de instituições como a ONU, algo que contraria a política desenvolvida por Bush. Ao mesmo tempo, os objetivos de segurança são bastante parecidos, incluindo o combate ao terrorismo e à proliferação nuclear, havendo uma diferença apenas nos meios usados para alcançá-los, priorizando-se a diplomacia (NATIONAL SECURITY STRATEGY ARCHIVE, 2010, p. 1-3).

Como afirma Unger (2016), de maneira geral, Obama estava buscando desviar a atenção dos EUA do Oriente Médio para se focar nas oportunidades econômicas da região da Ásia e do Pacífico. Isso implicaria, porém, mudar também a prioridade dada até então aos desenvolvimentos econômicos e de segurança na Europa pós-Guerra Fria. Assim, juntamente com esse realismo, ele propunha também certo idealismo que rejeitava a prática da tortura e defendia medidas mais parecidas com os valores da Constituição americana (UNGER, 2016, p. 1). Todos esses elementos podem ser observados no documento, embora na prática, como pontuado nas próximas seções, os acontecimentos da política internacional nem sempre possibilitaram que o democrata buscasse esses objetivos específicos.

Ainda assim, segundo Prifti (2017), pelo menos em relação ao Oriente Médio, a doutrina Obama representou vários sinais de continuidade com a política externa americana de administrações passadas. De acordo com o autor, um dos objetivos gerais dos EUA ao longo das últimas décadas tem sido manter o status quo e evitar a ascensão de uma potência hegemônica regional que pudesse desestabilizar a balança de poder e consequentemente desafiar seu predomínio no mundo. Isso de fato parece estar presente nas páginas do *National Security Strategy* de 2010, ainda que com uma linguagem diferente, de renovar a liderança americana tendo como base os interesses nacionais de longo prazo, e priorizar a segurança tanto do povo americano quanto de seus aliados e parceiros (PRIFTI, 2017, p. 115).

No Oriente Médio isso se traduziria por meio da continuação do combate a al-Qaeda e ao Talibã; impedindo que o Irã obtivesse armas nucleares; retirando-se do Iraque e

cooperando para a formação de um novo governo nacional; e buscando uma solução de dois Estados para o conflito Israel-Palestina (NATIONAL SECURITY STRATEGY ARCHIVE, 2010, p. 4). Em relação ao Iraque, porém, um ponto importante que deve ser mencionado e pode ser considerado como uma evidência a favor do mecanismo geral defendido por esta tese é a questão dos deslocados forçados.

O documento deixa claro que o objetivo dos EUA é um Iraque que seja “*sovereign, stable and self-reliant*”. Para alcançar isso, seria dado continuidades às ações para promover um governo nacional iraquiano justo, representativo, transparente e que negasse o apoio a terroristas. Nesse sentido, uma das prioridades da estratégia proposta seria justamente sustentar esforços políticos, diplomáticos e civis que contribuíssem para o retorno e integração tanto dos refugiados quanto dos deslocados internos (NATIONAL SECURITY STRATEGY ARCHIVE, 2010, p. 4).

Essas medidas estão de acordo com as recomendações feitas pela USCIRF tanto em seu relatório de 2009 quanto de 2010 - este último publicado quase um mês antes do *National Security Strategy*. Todavia, baseado nas evidências anteriores, tanto o discurso do presidente quanto a sua destinação de recursos para refugiados iraquianos antes mesmos que a Comissão viesse a sugerir isso publicamente em seus relatórios, em 2009, é mais provável que a preocupação com a temática seja de fato parte da estratégia nacional de Obama, independentemente da ação do órgão para liberdade religiosa.

Pode-se questionar se houve ou não ativismo da USCIRF por outros meios. Entretanto, espera-se que, caso a instituição tivesse tido a oportunidade de discutir sobre isso de modo direto com o Departamento de Estado, por exemplo, isso teria sido mencionado no relatório de 2011, e não foi. Pelo contrário, o documento apenas relata o comprometimento da administração Obama não apenas em enviar ajuda humanitária para o Iraque, mas em tornar os EUA o país que mais havia reassentado refugiados iraquianos (USCIRF, 2011, p. 94).

Desse modo, com base em tudo o que foi exposto nessa seção, é possível afirmar que, após a análise das evidências encontradas, a confiança no mecanismo como um todo foi fortalecida. Em relação à primeira proposição, a confiança permanece inalterada, já que nesse estágio da pesquisa há evidências que fortalecem a premissa de que o fim da Guerra do Iraque e a proteção dos refugiados era uma preocupação importante para Obama.

6.4 Aumento da cooperação americana para segurança no Oriente Médio

De acordo com a segunda proposição do mecanismo sugerido, diante dos desafios advindos da Primavera Árabe, Obama buscou reforçar a cooperação com os aliados locais no Oriente Médio. Com base nas discussões na seção anterior, é possível expressar um nível alto também de confiança nessa afirmação. Esperava-se encontrar como evidências, principalmente, fontes secundárias de cunho historiográfico, mas também documentos oficiais da Casa Branca que atestassem o fortalecimento das relações entre os EUA e seus parceiros no Oriente Médio, como acordos bilaterais e memorandos de cooperação.

Antes de iniciar a verificação dessa afirmação, é preciso primeiro compreender as consequências dos fenômenos políticos que varreram os países da região em 2011. Dentre eles, Tunísia, Egito, Líbia, Síria, Iêmen, Marrocos, Bahrein e Jordânia. Tudo isso após um jovem vendedor atear fogo ao próprio corpo em protesto aos altos impostos e abusos cometidos pelo governo tunisiano. Como afirma Lynch (2016), os levantes populares árabes que demandavam liberdade e democracia tiveram um caráter transformador no Oriente Médio. Cinco anos após o início deles, contudo, já estava claro que essas mudanças não seriam as esperadas pelos manifestantes, muito pelo contrário. A transição democrática no Egito culminou em outro golpe de Estado. Síria, Líbia e Iêmen mergulharam em guerras civis que permanecem até hoje, com milhares de refugiados vivendo em condições precárias e sem perspectivas de retorno para seus lares. Fora a ascensão do grupo terrorista Estado Islâmico, que passou a controlar territórios no Iraque e na Síria até 2017. Ao invés de democracia, o que se obteve foi um aumento dramático do intervencionismo estrangeiro na região, bem como da repressão e das chamadas guerra por procuração (LYNCH, 2016, posição 83).

Até mesmo a Tunísia, que durante muito tempo foi tida como um exemplo positivo de transição democrática na região do Oriente Médio e do Norte da África tornou-se, recentemente, mais uma ditadura. Em 25 de julho de 2022, por meio de um referendo, o país aprovou uma nova constituição, cujo texto enfraquece as atribuições do judiciário e do parlamento. A medida consolidou uma série de ações iniciadas pelo presidente Kais Saied no ano anterior para a concentração de poderes na presidência. Como destaca Hamid (2022), o país pode agora de fato ser considerado uma ditadura, o que é lamentável, tendo em vista o seu potencial de mostrar para os países árabes ser possível conciliar democracia com a existência de partidos ligados ao Islã Político (HAMID, 2022).

Diante disso, Lynch (2016) afirma que a influência americana nas manifestações da Primavera Árabe foi menor do que muitos árabes e estadunidenses acreditam. Segundo o

autor, Obama tentou apoiar as movimentações populares, porém, entendeu corretamente que as possibilidades de sucesso deles seriam maiores se o protagonismo dos EUA fosse reduzido. Prova disso é que os manifestantes no Egito, por exemplo, não buscaram ajuda de Washington enquanto protestavam em janeiro de 2011 na Praça Tahir. No mesmo ano, quando Hillary Clinton, então Secretária de Estado, visitou o país, ativistas se recusaram a se encontrar com ela, e no ano de 2012, em Alexandria, Hillary foi recebida pelos egípcios com tomates (LYNCH, 2016, posição 96).

Em um discurso proferido em 19 de maio de 2011, Obama avaliou com otimismo as mudanças que estavam acontecendo no Oriente Médio nos últimos seis meses. O presidente destacou que, historicamente, os interesses americanos na região estavam ligados principalmente ao combate ao terrorismo, à não proliferação nuclear, à segurança de Israel e ao fim do conflito árabe-israelenses. Tais objetivos, segundo ele, não eram hostis às esperanças dos manifestantes; pelo contrário, eram essenciais. Logo, os EUA continuariam a priorizá-los, juntamente com o apoio à liberdade e à autodeterminação popular frente ao poder de ditadores. Porém, juntamente com as oportunidades que estavam surgindo, haveria também desafios. Desse modo, embora houvesse espaço para idealismo, era preciso também ter humildade.

Obama deixou claro que os EUA não eram responsáveis por levar as pessoas às ruas, e que por isso caberia a elas decidirem o futuro de suas respectivas nações. Ainda assim, nem sempre todos os Estados iriam seguir o modelo americano de democracia representativa, e haveria momentos em que os interesses de curto prazo no Oriente Médio não estariam alinhados com a visão em longo prazo. Diante disso, salientou alguns princípios que os EUA apoiariam, como a promoção dos direitos humanos, a realização de reformas políticas e a condenação a todo tipo de violência e repressão (THE WHITE HOUSE, 2011a). Em seguida, fez comentários específicos sobre cada país, alguns que se mostrariam bastante incoerentes com as ações postas em prática nos anos posteriores.

Essa fala corrobora o exposto por Lynch (2016), mas precisa ser compreendida melhor para saber se ela pode ser considerada como evidência contra ou a favor da proposição do mecanismo que tem sido testada. Contudo, ela parece se encaixar nos argumentos presentes de Williams (2016) e de Krieg (2016) sobre a doutrina Obama, sobretudo nos respectivos conceitos de “Strategic Absence”³⁵ e “Surrogate War”³⁶, os quais foram explanados a seguir,

³⁵ “Ausência Estratégica” - Tradução nossa.

³⁶ “Guerra por Delegação” - Tradução nossa.

após analisados à luz da literatura acadêmica e de outras fontes primárias concernentes à política externa estadunidense para o Oriente Médio pós-Primavera Árabe.

Escrevendo ainda em 2012, no afã desses acontecimentos, Pinto (2012) afirma que as ações de Obama diante dos acontecimentos haviam sido ambivalentes e hesitantes. No Egito, por exemplo, o democrata pediu pela renúncia de Hosni Mubarak dias após os manifestantes tomarem as ruas, embora tenha demorado semanas para condenar o regime de Bashar al-Assad na Síria. Acrescenta-se ainda o apoio dado à coalizão de países ocidentais que interviu na Líbia para ajudar na deposição de Muamar al-Qadhafi³⁷.

Isso demonstrou uma disposição, por parte do governo, de adotar abordagens distintas para alguns países e o resto da região como um todo. Enquanto que na Líbia se evocou o princípio da *responsability to protect* (R2P), foi descartada qualquer possibilidade de intervenção na Síria. Ao mesmo tempo, dava-se apoio público aos manifestantes no Egito, ainda que isso significasse sacrificar Mubarak, um aliado de longa data. Todavia, adotou-se uma política de distanciamento diante do Bahrein, importante parceiro no Golfo - juntamente com a Arábia Saudita - na contenção da influência do Irã.

Obama, portanto, adotou o mesmo cálculo estratégico das administrações anteriores, seguindo a lógica de que onde interesses econômicos, energéticos ou de segurança estivessem em jogo, não haveria permissão para questionar governos autocráticos quanto a questões de democracia e direitos humanos. Logo, a resposta de Obama à Primavera Árabe foi bastante realista, pautada na importância do petróleo, do combate ao terrorismo e da contenção do Irã (PINTO, 2012, p. 109). Tudo isso pode ser considerado como evidência que fortalece a primeira parte do mecanismo proposto e aumenta a confiança no que está sendo testado nesta seção.

Nessa perspectiva, Williams (2016) partilha de uma visão semelhante. Conforme ele destaca, para muitos críticos, a administração Obama não teve uma política clara em relação ao Oriente Médio e ao Norte da África. Contudo, para o autor, isso não é verdade, havendo, sim, uma doutrina bem delineada nesse aspecto, a qual poderia ser descrita como “*Don’t Do Stupid Stuff*”³⁸ ou “*Leading From Behind*”³⁹. No entanto, após observar as decisões tomadas pela Casa Branca entre 2009 e 2016, ele chegou à conclusão de que essa doutrina pode ser

³⁷ Não existe consenso em relação à grafia do nome do ex-ditador líbio, uma vez que a primeira letra do seu sobrenome no original em árabe “ق” não existe no inglês e nem no português. Em virtude disso, costuma-se escrever o nome dele com “K”, conforme a transliteração inglesa. O autor desta tese, porém, acredita que, em português, a letra que mais se aproxima do original árabe é o “q”.

³⁸ “Não faça coisas estúpidas”. - Tradução nossa.

³⁹ “Liderando por trás”. - Tradução nossa.

muito bem resumida como “*Strategic Absence*”. O termo é usado para descrever a crença de que, quando se trata de política internacional, às vezes é melhor estar ausente do que presente.

Essa doutrina, então, seria composta dos seguintes elementos: a) definição estreita dos interesses estratégicos dos EUA, excluindo-se questões de direitos humanos; b) delegar aos atores regionais e aos aliados a responsabilidade de administrar conflitos internacionais, enquanto se busca parcerias acessíveis; c) limitar as expectativas quanto à capacidade dos EUA de gerar mudanças duradouras; d) minimizar o envolvimento militar americano no exterior ao mesmo tempo em que se maximiza o uso de drones; e) ver na acomodação uma base viável para se alcançar interesses estratégicos americanos (WILLIAMS, 2016, p. 85-86).

Essa descrição do engajamento de Obama com o Oriente Médio - comprovada pelos fatos ocorridos no período mencionado, conforme descritos por Lynch (2016) - fortalece o mecanismo proposto. Em especial, o elemento da chamada ausência estratégica, o que justificaria dar continuidade à aceitação das recomendações da USCIRF para reassentar refugiados iraquianos, sobretudo após a eclosão da guerra na Síria. Isso seria uma maneira de dividir as responsabilidades com os aliados locais, como a Jordânia, que passaram a acolher um grande número de deslocados vítimas do conflito, demonstrando preocupação por parte dos EUA com a questão. Antes de triangular essas observações, contudo, é interessante considerar também a ideia de *Surrogate War* de Krieg (2016) para descrever a doutrina Obama pós-Primavera Árabe. Essa noção é bastante coerente com a de “ausência estratégica”.

Segundo Krieg (2016), *Surrogate War* foi a maneira que Obama encontrou para lidar com o legado de Bush e a realidade da política internacional apolar, especialmente no Oriente Médio, sendo esse um modo alternativo de manter a influência dos EUA na região. O autor destaca que o termo escolhido é pouco definido na literatura e, uma vez que está relacionado à *proxy warfare*⁴⁰, geralmente são usados como sinônimos, embora seja um conceito muito mais amplo e que vai além da convencional guerra por procuração. Diz respeito, dessa forma, à externalização, parcial ou completa, de custos estratégicos, operacionais e táticos a um delegado humano ou tecnológico. O objetivo é minimizar o fardo da guerra, tanto para os cidadãos que pagam impostos quanto para os tomadores de decisões e os militares (KRIEG, 2016, p. 98-99).

Nesse sentido, Krieg (2016) argumenta que, depois dos gastos e consequências das guerras no Afeganistão e no Iraque, Obama teve que limitar a defesa dos interesses vitais dos EUA. Ademais, precisou usar a força militar de modo mais multilateral, contando com o

⁴⁰ “Guerra por Procuração” - Tradução nossa.

apoio e cooperação de aliados regionais. Assim, buscou manter a imagem americana no exterior focando não apenas no poder bélico, mas também no *soft power* com parceiros e adversários. Logo, o princípio central da doutrina do democrata foi o compartilhamento de fardos, tanto estrategicamente quanto operacionalmente, não havendo, inicialmente grande interesse no Oriente Médio, mas principalmente na região da Ásia e do Pacífico.

Isso viria a mudar depois da Primavera Árabe, sobretudo após a ascensão do Estado Islâmico que, além de afetar os interesses de aliados regionais, passou a ser também uma ameaça direta à segurança dos EUA. A externalização dos custos da guerra, por conseguinte, foi justificada pela máxima de deixar que os parceiros locais resolvessem os problemas locais. Essa delegação de autoridade no Oriente Médio assumiu diversas formas, variando de táticas indiretas a apoio direto e explícito a muitos delegados estatais e não-estatais. O ápice disso, segundo o autor, foi o emprego do Irã como um *proxy* no combate ao Estado Islâmico no Iraque, assunto este discutido na próxima seção.

Um exemplo mais direto, porém, de guerra por delegação, foi a ajuda militar dada aos aliados árabes dos EUA na região, especialmente ao Egito, à Jordânia e aos países do Golfo. Embora essa cooperação militar fosse uma tradição de décadas, Obama foi o primeiro presidente a contar diretamente com a capacidade militar árabe para conter ameaças regionais. O principal exemplo disso foi a campanha da OTAN na Líbia, em março de 2011. Os EUA proveram capacidades aéreas, mas buscaram o apoio dos exércitos do Catar e dos Emirados Árabes para treinar os rebeldes líbios em solo, o que se repetiria na Síria, no combate ao regime de Assad, em 2012 (KRIEG, 2016, p. 103-106).

O próprio Obama afirma em sua autobiografia que um dos motivos que o levou a aceitar participar da ação da OTAN, idealizada inicialmente pela França e Grã-bretanha, foi o apoio dos aliados regionais. A Liga Árabe já havia expressado publicamente o seu posicionamento contrário a Qadhafi. Soma-se a isso o aval e cooperação não apenas do Catar e dos Emirados, mas também da Jordânia. Esses fatores, além da autorização do Conselho de Segurança da ONU, enquadraram a operação dentro dos parâmetros da doutrina Obama, fora o fato de o “isolar das acusações de que a missão na Líbia era outro exemplo da guerra das potências ocidentais contra o Islã.” (OBAMA, 2020, p. 671).

Williams (2016) também cita esse episódio como um exemplo da ausência estratégica. Foi nessa ocasião, como lembra o autor, que Obama cunhou a expressão “*leading from behind*” para descrever sua abordagem em relação aos interesses estratégicos americanos. Nesse caso específico, o objetivo americano seria bastante limitado, reduzido apenas à deposição de Qadhafi por meio de ataques aéreos, compartilhando os fardos por meio de

instituições internacionais de segurança, como o Conselho da ONU, a OTAN e a Corte Internacional de Justiça. Ficou claro que os EUA não desempenhariam nenhuma função nos esforços de reconstrução da Líbia, cabendo essa responsabilidade principalmente para a ONU e os vizinhos europeus (WILLIAMS, 2016, p. 89). Como destaca Pinto (2012), Obama deixou claro que suas ações no país norte-africano estavam baseadas em sua doutrina. Ou seja, buscar consenso internacional e ação multilateral para realizar uma intervenção com poder militar americano reduzido (PINTO, 2012, p. 117).

Em sua autobiografia *Escolhas Difíceis*, a então Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, revela alguns dos bastidores que levaram Obama a decidir pela intervenção na Líbia. A narrativa dela confirma a preocupação do presidente americano de agir em conjunto com a comunidade internacional, sobretudo os países árabes. Clinton até mesmo afirma que o democrata foi “injustamente criticado na Líbia por ‘liderar por baixo dos panos’”. Isso, porém, segundo ela, seria uma expressão tola, já que havia sido necessária “uma boa dose de liderança - por baixo, por cima e por todas as direções” para tornar a ação possível. Segundo o seu relato, a ação estadunidense havia sido essencial (CLINTON, 2016, p. 463).

Essa triangulação de informações confirma a evidência encontrada na literatura e fortalece a proposição de que os eventos da Primavera Árabe contribuíram para que Obama adotasse a estratégia de foco na cooperação regional no Oriente Médio. Antes de verificar isso em relação à Guerra na Síria e ao Estado Islâmico, é preciso compreender também a sua política específica para o Iraque.

Sobre isso, entre 2011 e 2012, o democrata continuou agindo em conformidade às recomendações da USCIRF para os refugiados, conforme prometido em seus discursos e no *National Security Strategy*. Isso pode ser visto como uma forte evidência que aumenta a confiança no mecanismo como um todo, pois demonstra a congruência dos objetivos de Obama com as recomendações da USCIRF, sugerindo que, mesmo sendo uma agência missionária, suas pautas ainda assim são alcançáveis. Afinal, foi no fim de 2011 que Obama cumpriu uma das suas principais promessas de política externa: retirar as tropas americanas do Iraque, cujo processo teve início na metade de 2009, com a maioria dos soldados deixando o país em 31 de agosto de 2010, sendo a retirada completa no fim de 2011.

Como destacam Fitzgerald e Ryan (2014), não houve grande preocupação por parte da administração Obama com o Iraque que os EUA estavam deixando para trás. Enquanto falava-se sobre um “novo amanhecer” a violência aumentava e os iraquianos mergulhavam em conflitos sectários. Em certo sentido, o presidente americano estava de mãos atadas devido

ao acordo firmado pelo seu antecessor com o primeiro ministro do Iraque. Ademais, a violência que acometeu o país entre 2007 e 2009 havia diminuído. Somou-se a isso o desejo popular tanto dos americanos quanto dos iraquianos que a ocupação militar tivesse fim, bem como os objetivos do próprio Obama (FITZGERALD, RYAN, 2014, p. 31-33).

No pronunciamento feito em 20 de outubro de 2011, um dia após a queda de Qadhafi, na Líbia, Obama anunciou o fim da Guerra no Iraque. O presidente fez questão de ressaltar o compromisso dos EUA com o futuro iraquiano, esclarecendo que a estabilidade do país ainda seria uma prioridade americana. Por isso, daria continuidade às discussões com al-Maliki para o fornecimento de ajuda e treinamento (OBAMA, 2011a). O tom é coerente tanto com a doutrina Obama de dividir as responsabilidades no Oriente Médio quanto com os objetivos contidos na estratégia previamente delineada para o Iraque, desde que assumira a Casa Branca, em 2009. Além disso, é bem semelhante à fala proferida em 31 de agosto de 2010, quando teve início a retirada das tropas.

Em 12 de dezembro de 2011, ao receber Maliki em Washington para marcar o término definitivo das atividades militares em território iraquiano, o presidente dos EUA comemorou a transição democrática pela qual o Iraque estava passando. Além disso, ressaltou a importância do fortalecimento das relações entre os dois países. Obama afirmou que um dos objetivos para a cooperação militar seria não apenas a manutenção da estabilidade iraquiana, mas também para o enfrentamento de ameaças regionais (OBAMA, 2011b).

Em nenhuma dessas falas sobre o Iraque houve menção à questão dos deslocados forçados. Ademais, não foi encontrada nenhuma evidência em outros documentos oficiais que enfraquecesse a confiança na primeira parte do mecanismo, mantendo-se a crença de que a continuidade das ações em relação aos refugiados iraquianos se deu devido à doutrina Obama, estando as recomendações da USCIRF em conformidade com os interesses americanos. Esses discursos também fortalecem a crença na segunda proposição do mecanismo, sendo evidências da estratégia do democrata de cooperar com os aliados regionais para lidar com os dilemas surgidos no Oriente Médio pós-Primavera Árabe.

Nesse sentido, a fim de ter mais evidências, é relevante compreender a maneira como o democrata respondeu à crise na Síria. Conforme afirma Gani (2019, p. 209), apesar do impacto do acordo nuclear iraniano, é o conflito sírio que deve marcar a administração Obama pela posteridade. Em um dos seus primeiros pronunciamentos sobre o tema, em maio de 2011, ele criticou a repressão de Assad aos manifestantes e afirmou que o ditador tinha apenas duas escolhas: ou liderava uma transição democrática ou saía do meio do caminho para que isso acontecesse (OBAMA, 2011c). Na medida em que a repressão aos protestos populares levou a

uma guerra civil envolvendo vários atores internacionais estatais e não-estatais, porém, a postura de Obama se tornou bastante ambígua e controversa, sendo motivo de muitas discussões entre políticos e acadêmicos. Uma característica que se manteve, entretanto, foi sua insistência pela deposição do ditador sírio.

Em 20 de agosto de 2012, ao ser questionado na sala de imprensa sobre o seu posicionamento em relação à Síria, ele afirmou: *“I have indicated repeatedly that President al-Assad has lost legitimacy, that he needs to step down. So far, he hasn’t gotten the message, and instead has double downed in violence on his own people.”*⁴¹ O presidente também afirmou que os EUA estavam empenhados no envio de ajuda humanitária, tendo destinado já cerca de 82 milhões de dólares. Além disso, afirmou que provavelmente fariam ainda mais, a fim de ajudar as centenas de milhares de refugiados que estavam deixando a Síria e poderiam desestabilizar alguns dos vizinhos da Síria (OBAMA, 2012).

Essa fala fortalece a confiança não apenas na parte do mecanismo verificado nesta seção, mas nele de forma geral, pois evidencia a preocupação de Obama com os aliados locais, levando-o a se envolver com a proteção de refugiados, justamente em virtude dessa estratégia. Até porque no relatório da USCIRF de 2012 não havia nenhuma recomendação sobre a Síria, sequer houve menção ao país. Pelo contrário, isso só começou a acontecer apenas a partir de 2014. Ainda assim, no documento daquele ano, uma das recomendações foi para que os EUA *continuassem* a prover financiamento e apoio logístico para a ONU, organizações humanitárias e países acolhedores a fim de que estes oferecessem ajuda humanitária aos deslocados forçados (USCIRF, 2014, p. 89). Ou seja, no próprio relatório da Comissão há evidência de que essas ações já eram parte da abordagem de Obama para o Oriente Médio, havendo, portanto, uma congruência entre os objetivos da USCIRF e os do presidente.

Novamente, o relato de Hillary Clinton também confirma a percepção desta pesquisa. Ela descreve em sua autobiografia que, no fim março de 2012, reuniu-se com o príncipe da Arábia Saudita e o rei da Jordânia, tendo participado de uma reunião relativa a uma nova parceria entre os EUA e seis países do Golfo. O grande foco era a ameaça representada pelo Irã, mas também a necessidade de armar os rebeldes na Síria. Quanto a esse último aspecto, ela afirma que ouviu demandas semelhantes advindas de representantes sauditas, turcos, emiratos e catarianos. Isso a teria colocado em uma situação difícil, uma vez que os EUA não

⁴¹ “Eu já indiquei repetidamente que o presidente al-Assad perdeu a legitimidade, que ele precisa renunciar. Até agora, ele não captou a mensagem, e ao invés disso, redobrou a violência contra o seu próprio povo.” - Tradução nossa.

estavam dispostos a contribuir militarmente, mas não queriam enfraquecer a coalizão antiassad.

Clinton (2016) destaca que, nesse sentido, os envolvidos teriam papéis distintos a desempenhar em relação à crise síria, pois nem todos ofereceriam o mesmo tipo de ajuda: “alguns países aumentariam seus esforços para fornecer armas, outros se concentrariam nas necessidades humanitárias”. Uma vez que estava escrevendo no início de 2014, ela destaca que, até abril daquele ano, os EUA já haviam enviado mais de 1.7 bilhão de dólares em ajuda humanitária, sendo o maior doador para os refugiados sírios (CLINTON, 2016, p. 556).

O ponto do pronunciamento de Obama que mais recebeu destaque, porém, foi quando o presidente americano afirmou que o uso de armas químicas no conflito sírio por parte de Assad levaria os EUA a refazerem seus cálculos de atuação. Isso porque esse tipo de armamento seria uma ameaça não apenas para a Síria, mas também para os aliados regionais, inclusive Israel, o que também pode ser considerado uma evidência em favor da segunda proposição do mecanismo (OBAMA, 2012).

Quase um ano após esse pronunciamento, em 21 de agosto de 2013, houve um ataque com armas químicas em áreas controladas pelos rebeldes sírios em Damasco e Ghouta. Centenas de civis foram mortos, incluindo crianças. No dia 30, o governo americano se posicionou afirmando estar fortemente convicto de que o governo sírio era responsável pelos atentados (THE WHITE HOUSE, 2013). Um relatório técnico da *Human Rights Watch*, publicado em 10 de setembro do mesmo ano, chegou a uma conclusão semelhante (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013).

Ainda no dia 30 de setembro de 2013, Obama se dirigiu à nação americana para falar sobre a situação na Síria, após os ataques químicos. O presidente ressaltou mais uma vez que os EUA estavam empenhados, juntamente com seus aliados, na promoção de ajuda humanitária. No entanto, era chegado o momento de fazer mais do que isso, diante do recente uso de armas químicas por parte de Assad, que constituía uma ameaça direta aos parceiros regionais, sobretudo à Turquia, Israel e à Jordânia. Diante disso, embora tivesse capacidade de ordenar um ataque militar em território sírio, havia buscado a aprovação do Congresso para isso, enquanto negociava com Putin para que os russos convencessem Assad a abrir mão do arsenal químico.

O democrata fez questão de ressaltar que qualquer intervenção na Síria seria pontual e seguindo as normas internacionais, uma vez que, após finalmente sair do Iraque, os EUA não gostariam de manter a imagem de que eram a “polícia do mundo”. Ao mesmo tempo, todavia, não agir seria dar carta branca para que Assad e outros ditadores continuassem a cometer

crimes contra a humanidade sabendo que passariam impunes pela comunidade internacional (OBAMA, 2013).

Como destaca Hlavsová (2017), porém, Obama falhou em obter o apoio necessário no Congresso e, por causa disso, não houve intervenção militar na Síria, fazendo com que os EUA falhassem em estabelecer a “linha vermelha” prometida. Em detrimento disso, o presidente buscou o apoio da Rússia para a remoção das armas químicas do país marcado pela guerra. Essa seria a última vez na qual os interesses russos e americanos convergiriam em relação à Síria (HLAVSOVÁ, 2017, p. 76). Segundo Calculli (2018), essa postura em relação à Síria faz parte de um padrão comportamental desenvolvido por Obama, que desagradou até mesmo membros de sua administração. Ele consistia principalmente em delegar responsabilidades e fardos para os aliados médio-orientais dos EUA, especialmente Turquia, Catar e Arábia Saudita, os quais tinham interesse em armar as forças de oposição a Assad. Isso não significava, todavia, se abster do conflito, mas buscar coordená-lo com parceiros enquanto evitava-se o envolvimento direto com ações de mudança de regime e reconstrução a longo prazo (CALCULLI, 2018, p. 286).

Nesse sentido, Fitzgerald e Ryan (2014) destacam também que o governo sírio possuía importantes aliados, como a China, a Rússia e o Irã, sendo bem diferente da Líbia, no que dizia respeito à obtenção de consenso internacional para uma intervenção militar. Ainda assim, os aliados regionais esperavam mais dos EUA. Desde o começo da Primavera Árabe, a Arábia Saudita havia se tornado um ator bastante relevante na região, apoiando os sunitas sírios ao enviar armas através da Jordânia. Riade, porém, expressava grande desconforto com as políticas de Obama em relação a Assad e ao Irã, considerando grande demais as concessões feitas, o que era exacerbado pelas próprias divisões internas nos EUA. Israel, por outro lado, não dispunha uma visão coerente quanto aos rebeldes sírios e havia o temor de que a deposição de Assad fortalecesse a al-Qaeda (FITZGERALD, RYAN, 2014, p. 113).

Goldberg (2016), ao entrevistar Obama, afirmou que o presidente sabia que sua decisão de não bombardear a Síria iria desagradar os aliados, o que realmente aconteceu; principalmente os Emirados Árabes, a Jordânia e a Arábia Saudita. Na visão deles, Obama estava deixando de lado os aliados árabes sunitas tradicionais dos EUA em detrimento do Irã. Israel, contudo, viu com bons olhos o acordo feito entre Putin e Obama, apesar das muitas desavenças entre Benjamim Netanyahu, então primeiro ministro de Israel, e o democrata.

Em sua autobiografia *Bibi: My Story*, publicada em outubro de 2022, Netanyahu explica melhor a natureza da sua relação com Obama, dando a versão do israelense acerca de vários eventos descritos pelo americano em seu livro *Uma Terra Prometida*. O Primeiro

Ministro esclarece que as desavenças com ex-presidente dos EUA eram principalmente ideológicas e pelo fato de Obama, supostamente, adotar a narrativa palestina do conflito, além de não ter noção da ameaça que o Irã representava tanto para Israel como para os países árabes. Netanyahu relata que após os ataques químicos na Síria, Obama o telefonou minutos antes de se pronunciar publicamente e afirmou que tinha interesse em bombardear o país, mas antes iria consultar o Congresso.

Netanyahu ressalta ter expressado o seu desapontamento com a medida e, em contrapartida, sugeriu que os EUA cooperassem com a Rússia para evitar as armas químicas caírem nas mãos de radicais islâmicos. Essa seria uma decisão que Israel apoiaria e, de fato, acabou acontecendo, ainda que alguns arsenais químicos tenham permanecido em território sírio. O chanceler israelense, porém, se queixa de que a decisão de Obama de apelar para o Congresso deu a impressão de que linhas vermelhas poderiam ser cruzadas sem que os EUA usassem sua capacidade militar para intervir (NETANYAHU, 2022, p. 499)

Aparentemente, isso pode parecer como uma evidência contrária à parte do mecanismo que está sendo testada aqui, mas é o contrário. Na percepção de Netanyahu, a postura do democrata confirmou que ele queria se distanciar da política americana. Isso não era resultante de uma fraqueza pessoal, mas advinha de sua crença na ideia de que a projeção do poder americano havia causado mais mal do que bem. Logo, ele estava sempre em busca de consenso internacional em questões que ele cria que deveriam ser compartilhadas por todas as grandes potências (NETANYAHU, 2022, p. 500).

Goldberg (2016) faz leitura semelhante e afirma que, em 30 de agosto de 2013, ao decidir não bombardear a Síria, é como se Obama estivesse buscando se libertar tanto das pressões do *establishment* de política externa quanto das demandas frustrantes dos aliados no Oriente Médio. Em privado, ele teria chegado a afirmar que esses países buscavam explorar a força americana para os seus próprios objetivos sectários. Desse modo, a partir dessa perspectiva, o presidente estadunidense pensava estar livrando os EUA do envolvimento em mais outra guerra civil islâmica, e livrando Israel, Jordânia e Turquia do perigo das armas químicas. Caberia à história, porém, julgar se foi realmente isso o que aconteceu ou se, na verdade, a inação de Obama colocou o Oriente Médio diretamente na zona de influência da Rússia, do Irã e do Estado Islâmico (GOLDBERG, 2016).

Clinton (2017) ressalta isso ao revelar que a Casa Branca estava ciente dos riscos da inação americana frente à Síria e o seu impacto nos parceiros dos EUA na região. Ela cita, por exemplo, um encontro que teve ainda em agosto de 2012, com o primeiro ministro turco, Recep Tayyip Erdoğan, antes dos ataques químicos, em Istambul. Na ocasião, a Turquia expressou

sua preocupação com os desenvolvimentos no país e os desafios de lidar com um grande influxo de refugiados. A então Secretária de Estado buscou tranquilizá-lo do apoio americano, enquanto membro da OTAN, caso fosse necessário. Todavia, Obama a autorizou apenas a dar continuidade aos esforços diplomáticos para pressionar Assad e coordenar ajuda humanitária. Isso demonstra a importância da questão dos refugiados na estratégia do presidente para o Oriente Médio, aumentando a confiança no mecanismo como um todo (CLINTON, 2016, p. 569).

As leituras de Netanyahu e Goldberg, portanto, fazem sentido diante de tudo o que tem sido verificado e contribui para aumentar ainda mais a confiança na proposição de que uma das características da política externa americana pós-Primavera Árabe foi a tentativa de compartilhar a responsabilidade com os aliados regionais; o que parece ser ainda mais reforçado diante da resposta de Obama frente à ascensão do Estado Islâmico. O grupo havia surgido em 2004, no Iraque, quando os EUA ainda ocupavam o país, como parte da al-Qaeda, liderado por Abu Musab al-Zarqawi, sendo derrotado em 2007. Em junho de 2014, porém, os terroristas se reorganizaram e conquistaram as cidades iraquianas de Mosul e Tikrit. No dia 29 do mesmo mês, seu novo líder, Abu Bakr al-Baghdadi, declarou a formação de um califado islâmico que ia de Aleppo, na Síria, a Diyala, no Iraque.

Dias depois, em 07 de agosto, os EUA passaram a liderar uma coalizão que realizou ataques aéreos contra o Estado Islâmico em território iraquiano. Como destacam Fitzgerald e Ryan (2014), apesar do avanço do grupo, Obama havia descartado o envio de tropas terrestres, despachando um pequeno contingente apenas para forçar a segurança da embaixada em Bagdá. Segundo o porta-voz do Departamento de Estado, caberia aos próprios iraquianos trabalharem juntos para conter os extremistas, já que uma das causas que haviam possibilitado a ascensão dos terroristas tinha sido o sectarismo entre sunitas, agravado pelas ações de Maliki.

Até mesmo os ataques a partir do ar demoraram a ser autorizados e foram feitas demandas bastante difíceis de serem atendidas pelo Primeiro Ministro iraquiano em troca de mais ajuda militar, levando-o a buscar apoio iraniano. Isso ocasionou até negociações entre os EUA e o Irã sobre a possibilidade de cooperação, sendo descartado devido aos objetivos opostos na Síria (FITZGERALD, RYAN, 2014, p. 44-45). Nesse sentido, intervir em defesa de um Iraque governado por um regime xiita seria percebido como um ato de apoio também ao governo iraniano, gerando ainda mais atritos com os demais aliados regionais, principalmente os árabes sunitas.

No dia 07 de agosto de 2014, Obama dirigiu-se à nação para justificar os ataques aéreos que havia autorizado no Iraque com o objetivo de proteger os funcionários americanos no país e levar ajuda humanitária para os civis que estavam presos no monte Sinjar. Em sua fala, ele fez menção explícita às tentativas de genocídio do Estado Islâmico contra as minorias religiosas iraquianas, especialmente os cristãos e os yazidis, o que havia gerado grande deslocamento dessas populações. Destacou também o fato do combate aos terroristas ser responsabilidade primária dos iraquianos e que os EUA nem sempre eram capazes de intervir em todos os conflitos do mundo. Por isso, contavam com o apoio dos aliados regionais, já que essa era uma ameaça que os afetava diretamente. Nesse aspecto, mencionou especificamente a cooperação com esses parceiros para a proteção dos refugiados (OBAMA, 2014a).

O presidente manteria uma tônica semelhante no discurso proferido em 10 de setembro de 2014, quando detalhou qual seria a estratégia americana de combate ao Estado Islâmico. Obama começou sua fala buscando esclarecer que apesar do título escolhido para se autodesignar, os terroristas não eram islâmicos e não constituíam um Estado de fato. Ainda assim, eram brutais em sua violência e uma grande ameaça não apenas para o Iraque e a Síria, mas para todo o Oriente Médio, fazendo menção, inclusive, às minorias religiosas. Por isso, destacou que apesar dos ataques aéreos bem sucedidos que havia autorizado, essa não era uma batalha apenas dos EUA: *“American power can make a decisive difference, but we cannot do for Iraqis what they must do for themselves, nor can we take the place of Arab partners in securing their region.”*⁴²

Desse modo, o objetivo seria derrotar o Estado Islâmico por completo, usando uma estratégia ampla de contraterrorismo, a qual estaria baseada na continuidade dos ataques aéreos no Iraque e na Síria, bem como no treinamento de soldados iraquianos e da oposição síria, além da prevenção de ataques domésticos. Ademais, soma-se ainda a continuação da ajuda humanitária para os civis inocentes que haviam sido expulsos de suas casas por causa do grupo. Ficou evidente que isso incluiria tanto muçulmanos xiitas e sunitas quanto cristãos e outras minorias religiosas. O presidente foi enfático ao afirmar que os EUA não poderiam permitir que essas comunidades fossem expulsas de seus lares ancestrais (OBAMA, 2014b).

Essas menções diretas à proteção dos refugiados e minorias religiosas nos dois discursos são fortes evidências que a atuação de Obama em relação ao tema estava muito mais baseada em sua estratégia geral para o Oriente Médio do que nas recomendações da USCIRF.

⁴² “O poder americano pode fazer uma diferença decisiva, mas não podemos fazer pelos iraquianos o que eles devem fazer por si mesmos, nem podemos substituir os parceiros árabes na segurança de sua região.” - Tradução nossa.

Essas menções são coerentes com os outros discursos analisados até o momento. Ademais, é interessante ressaltar que quando o relatório anual da Comissão foi publicado em 2014, o Estado Islâmico ainda não havia ressurgido e as únicas sugestões sobre refugiados iraquianos diziam respeito à facilitação do reassentamento, sobretudo daqueles que estavam na Síria (USCIRF, 2014, p. 65). O mesmo ocorre no relatório de 2015, apesar de se já ter ciência sobre a situação das minorias vítimas da ação do grupo no Iraque (USCIRF, 2015, p. 99). Tudo isso reforça a ideia geral do mecanismo de que havia uma congruência entre as sugestões da Comissão e a doutrina Obama.

Quanto ao foco das falas acerca de cooperação regional, isso fortalece ainda mais a parte do mecanismo que está sendo testada nessa seção, como já se esperava. Williams (2016) afirma que, ao excluir dos interesses estratégicos americanos a ameaça da ação dos jihadistas no Oriente Médio, Obama deu continuidade à ideia da ausência estratégica. Quando se tornou necessário fazer uso da força para combater o Estado Islâmico e manter a integridade nacional do Iraque, os EUA recorreram ao exército iraquiano, às milícias pró-Irã, às forças de oposição síria e aos aliados curdos, além de ter o apoio da coalizão formada em setembro de 2014, composta por países árabes e europeus, tendo hoje 85 parceiros (WILLIAMS, 2016, p. 90). Finaliza-se essa parte do capítulo, portanto, com a confiança aumentada tanto em relação às proposições 01 e 02 quanto ao mecanismo de forma geral. Diante disso, é necessário investigar se isso contribuiu ou não para a manutenção da política de refúgio em relação aos iraquianos.

6.5 A política de refúgio dos EUA para os iraquianos

Esta última proposição sugere que a continuidade no reassentamento dos refugiados iraquianos e no envio de ajuda humanitária para o Oriente Médio durante o segundo mandato do governo Obama foi uma maneira de assegurar o apoio dos aliados regionais. Ou seja, foi uma consequência da sua estratégia mais ampla, conforme observado na seção anterior. Assim, as evidências que esperava-se encontrar eram bastante semelhantes àquelas referentes à segunda proposição: tanto fontes acadêmicas quanto discursos do presidente americano e documentos oficiais do seu governo. A confiança na presença dessa parte do mecanismo é relativamente mais baixa do que nas anteriores.

Isso posto, uma das principais consequências da Primavera Árabe foi o aumento dos deslocamentos forçados, causados pela guerra civil síria e a ascensão do Estado Islâmico no Iraque. Segundo o ACNUR, em 2011, antes do início dos conflitos, a Síria era o terceiro país que mais acolhia refugiados no mundo, abrigando 750 mil iraquianos. Havia ocorrido uma diminuição de 25% (-250 mil pessoas) da estimativa inicial do governo, baseada na proposição de que muitos deles já haviam retornado ao Iraque ou ido para outros países. Naquele ano, os iraquianos eram o segundo maior grupo de refugiados, com cerca de 1.4 milhão deles espalhados em países vizinhos, sendo 450 mil apenas na Jordânia. Juntos com os afegãos, eles constituíam mais de um terço (39%) de todos os refugiados debaixo do mandato da agência da ONU (UNHCR, 2011, p. 14-15).

Em 2012, no primeiro ano do conflito na Síria, as estatísticas de refúgio começaram a mudar. De acordo com o ACNUR, a população mundial de refugiados aumentou em mais de um milhão em um ano, algo que não se via acontecer desde o final dos anos de 1990. O impacto disso, porém, não foi tão grande devido ao retorno voluntário de quase meio milhão de pessoas aos seus países de origem, e esse fenômeno estava diretamente ligado aos acontecimentos no Oriente Médio. A região, juntamente com o Norte da África, abrigava 15% de todos os refugiados do mundo, o equivalente a 1.6 milhão de pessoas. Das quais, 554.500 eram oriundas do Iraque e 442.300 da Síria.

A guerra fez com que 647 mil pessoas buscassem refúgio no Egito, Iraque, Jordânia, Líbano. Ao mesmo tempo, o número de refugiados iraquianos na Jordânia e na Síria diminuiu para 534.400 no fim de 2012. Ainda assim, mesmo com a diminuição de 750 mil para 471.400 e, em meio a uma escalada de violência, este último era o quinto país do mundo que mais acolhia refugiados. Concomitantemente, a Síria também estava no ranking dos cinco Estados que mais geravam esse tipo de deslocado forçado, juntamente com Afeganistão, Somália, Iraque e Sudão (UNHCR, 2012, p. 11 e 13).

Isso justifica, por exemplo, algumas recomendações da USCIRF no mesmo período, para que o governo americano desenvolvesse novas maneiras de entrevistar os iraquianos que estavam na Síria e buscavam se tornar refugiados nos EUA. É interessante observar também como esses números mudaram à medida que a guerra síria se intensificou, sobretudo após a ascensão do Estado Islâmico, em 2014. Os iraquianos continuaram a deixar a Síria - seja para retornar ao Iraque ou para ir a países vizinhos - e os sírios buscaram refúgio cada vez mais, indo tanto para países que antes eram destino dos iraquianos - a exemplo da Jordânia -, quanto para o próprio Iraque.

Em 2015, segundo o ACNUR, a Síria já era o país que mais produzia refugiados no mundo (4.9 milhões), ultrapassando o Afeganistão (2.7 milhões) e a Somália (1.1 milhão). Os que mais acolhiam essas populações, por sua vez, eram: Turquia (2.5 milhões), Paquistão (1.6 milhão), Líbano (1.1 milhão), Irã (979.400), Etiópia (736.100) e Jordânia (664.100). Em relação a esse último, vale ressaltar que apenas 33 mil refugiados em território jordaniano eram iraquianos. Ainda assim, o país abrigava uma população total de 400 mil iraquianos, de vários status legais. Nessa mesma época, o Iraque havia acolhido 244.600 sírios, enquanto havia produzido 264.100 refugiados (UNHCR, 2016, p. 03, 15-16, 18).

No ano seguinte, o último da administração Obama, a situação era um pouco parecida. O número de refugiados sírios havia aumentado para 5.5 milhões. A maioria deles estava espalhada pela Turquia, Líbano e Jordânia. Em 2016, a Turquia se mantinha como o país mais acolhedor, com 2.9 milhões de refugiados, sendo 2.8 milhões deles sírios e 30 mil iraquianos. O Líbano, por sua vez, abrigava um milhão de sírios, 200 mil a menos do que em 2014, além de 6.500 iraquianos. Já a Jordânia não teve um acréscimo significativo de refugiados, oferecendo abrigo para 648.800 sírios e 33.100 iraquianos. O Iraque, por fim, ainda acolhia 230.800 sírios e gerou 316 mil refugiados. Ao longo de todo esse período, o país também teve um grande problema com deslocados internos, sobretudo em virtude do Estado Islâmico. Em 2015, o número chegou a 4.4 milhões de pessoas, baixando para 3.6 milhões ao longo de 2016 (UNHCR, 2017, p. 14-15, 19, 36).

Esses dados são importantes para a verificação dessa última etapa do mecanismo, principalmente para trazer luz ao argumento de Minciski (2018), segundo o qual, o que levou Obama a conceder refúgio a um grande número de iraquianos foram os seus interesses no Oriente Médio, sobretudo em relação à Jordânia. Isso fortalece o mecanismo geral de que houve uma congruência entre os interesses da USCIRF e os da administração Obama, pondo em cheque as conclusões da teoria de Drezner (2000) sobre instituições missionárias na política externa americana.

De acordo com Micinski (2018), há duas tendências históricas que predominaram na dinâmica regional durante o período acima analisado: 1) a experiência negativa da Jordânia com os refugiados palestinos; e 2) o acolhimento recebido pelos deslocados iraquianos na Síria. Esses dois fatores contribuíram para a formação de uma vizinhança que não era receptiva para integração de um grande número de iraquianos, aumentando a pressão para que os EUA aceitassem um número maior de refugiados oriundos da região (MICINSKI, 2018, p. 21). Assim, para verificar o mecanismo proposto, é necessário entender também a situação dos refugiados palestinos e qual foi a política de Obama em relação aos sírios.

Como destaca Akram (2014), a situação dos palestinos é única em vários aspectos, principalmente devido ao envolvimento da ONU. Desde 1945, as obrigações da instituição em relação ao problema dos refugiados palestinos estão baseadas em sua Carta e compromissos legais com a população que vivia na Palestina antes e depois da partilha do território, conforme estabelecida pela Resolução 181 da Assembleia Geral. O documento previa a criação de dois Estados: um judeu com 44% de população palestina e outro árabe com 1% de judeus. Em 14 de maio de 1948, Israel declarou sua independência, pondo fim ao Mandato Britânico. Os árabes, porém, não aceitaram a partilha e declararam guerra ao Estado judeu, o que resultou no deslocamento forçado de cerca de 800 mil deles⁴³.

Diante disso, entre 1948 e 1949, a ONU estabeleceu um regime especial, formado pela *United Nations Conciliation Commission on Palestine (UNCCP)* e pela *United Nations Relief and Work's Agency for Palestinian Refugees (UNRWA)*. Ambas as agências possuíam responsabilidades internacionais compartilhadas, mas distintas, em relação aos deslocados palestinos, os quais, devido a isso, foram excluídos do regime universal dos refugiados, formado pelo ACNUR e pela Convenção de 1951. Por esse motivo, com o passar do tempo, os palestinos ficaram excluídos de vários direitos e soluções duráveis relacionadas à definição do status de refugiados (AKRAM, 2014, p. 228). De acordo com o ACNUR, em 2021, havia 5.8 milhões de palestinos debaixo do mandato da UNRWA, a qual atua na Jordânia, Líbano, Síria, Faixa de Gaza, Cisjordânia e em Jerusalém Oriental (UNHCR, 2022, p. 2; UNRWA, 2022).

Vale ressaltar, entretanto, que no Oriente Médio apenas Israel, Egito, Iêmen e Turquia ratificam a Convenção de 1951. Esse último, inclusive, mesmo assinando o Protocolo de 1967, ainda mantém a cláusula geográfica do tratado inicial, reconhecendo que o documento é válido apenas para os países europeus, conforme previsto no tratado inicial formulado no contexto da Segunda Guerra Mundial (BETTS; COLIER, 2017, p. 25). Essa recusa dos países árabes em integrar o regime internacional de proteção aos refugiados, no entanto, deve ser compreendida à luz da questão palestina.

A criação de um regime específico para os palestinos fez com que muitos Estados médio-orientais concebesssem a proteção aos refugiados como uma obrigação exclusiva da comunidade internacional, mais especificamente do ACNUR. Logo, não haveria incentivos suficientes para que eles integrassem o regime internacional de proteção aos refugiados, ainda

⁴³ Existe uma grande discussão política e acadêmica sobre essa questão dos refugiados palestinos, principalmente quanto às causas do deslocamento. Essas questões, porém, estão fora do escopo desta tese, embora se recomende a leitura de MORRIS, 2004 e SCHWARTZ; WILF, 2020.

que viessem a participar dele de modo indireto, por meio dos MoUs firmados com o ACNUR (JANMYR, 2018). Um exemplo disso é o *Regional Refugee Resilience Plan (3RP)*, uma direção estratégica que é executada em cooperação com os governos da Jordânia, do Líbano, da Turquia, do Egito e do Iraque. Por meio do 3RP, desde 2015, mais de 270 membros da ONU - incluindo os EUA, juntamente com organizações não governamentais e doadores privados tem provido apoio aos países acolhedores de refugiados sírios no Oriente Médio.

Assim, Kagan (2012) argumenta que o ACNUR passou a agir como um “*Surrogate State*” no Oriente Médio, adquirindo para si responsabilidades e atribuições que deveriam caber aos Estados acolhedores na proteção aos refugiados. De acordo com o autor, isso, no entanto, não significa que haja um vácuo total de proteção aos refugiados no Oriente Médio. Ao contrário, há alguns sistemas de proteção para as pessoas que fogem de perseguições. Esses sistemas, porém, estão fora do radar do direito internacional, uma vez que se baseiam essencialmente na transferência de responsabilidades do Estado soberano à ONU, seja por meio do ACNUR ou da UNRWA (KAGAN, 2012).

É nesse aspecto que a questão dos refugiados iraquianos cruza com a dos palestinos e sírios. Como destaca Doraï (2018), a crise síria produziu mudanças profundas no sistema migratório do Oriente Médio. Os deslocamentos forçados iniciados em 2012, aparentemente, estavam ligados a outros movimentos transfronteiriços na região. Nesse sentido, uma das principais mudanças foi observada principalmente na Jordânia. Até então, com a abertura do campo *Zaatari* em julho daquele ano, no norte do país, as autoridades do país eram bastante contrárias à criação de campos para refugiados, temendo que eles permanecessem permanentemente no país, a exemplo dos palestinos.

Essa relutância quanto à abertura de campos é partilhada por outros Estados acolhedores do Oriente Médio. As guerras do Iraque em 1991 e pós-2003 convenceram a Jordânia, a Síria e o Líbano de que a ausência desses espaços, combinada com relativa liberdade de entrada e residência no início das crises, bem como facilidade de acesso a serviços públicos e ao mercado de trabalho informal, aumentou a possibilidade de mobilidade dos refugiados e migração para um terceiro país (DORAÏ, 2018, p. 111-114).

Esses fatos corroboram o argumento de Mincinski (2018) de que Obama priorizou o reassentamento de refugiados iraquianos a fim de fortalecer a cooperação com a Jordânia, um dos pilares da sua estratégia para o Oriente Médio, conforme demonstrado anteriormente. Nesse sentido, o autor ressalta que um dos motivos pelos quais o governo jordaniano passou a adotar uma postura de cautela em relação aos refugiados iraquianos - e também com os sírios,

ainda que em menor grau, se comparado - foi o temor de desestabilização da política doméstica interna.

Isso ocorrera, por exemplo, em setembro de 1970, quando o movimento nacionalista palestino, então baseado em campos de refugiados e em cidades da Jordânia, organizou um governo militar, desafiando a soberania do rei jordaniano, ao tentar dar um golpe no que viria a ser considerado como o setembro negro. Em resposta, Amã lançou uma ofensiva contra os palestinos, expulsando um grande número deles, ainda que um grande número de refugiados permaneça na Jordânia (MICINSKI, 2018, p. 22).

Situação semelhante também aconteceu no Líbano. Em 1969, o país deu cidadania à Organização para a Libertação Palestina (OLP) liderada por Yasser Arafat. Como destaca Meihy (2016), isso colaborou para que as tensões entre os grupos confessionais libaneses aumentassem nos anos seguintes, contribuindo para a guerra civil que devastou o país por quase duas décadas. A atuação da OLP, inclusive, até motivou a invasão do Líbano por Israel, em 1982, durante a Operação Paz na Galileia (MEIHY, 2016, p. 66-70).

Os temores de segurança causados pela traumática experiência de acolhimento aos refugiados palestinos, portanto, aumenta a confiança na proposição defendida aqui, de que o assentamento de iraquianos nos EUA foi um elemento central da estratégia de Obama para os aliados árabes. Nesse sentido, Doraï (2018) ressalta que, com o conflito na Síria, assim como após a deposição de Saddam Hussein no Iraque, em 2003, os palestinos que viviam nesses países tornaram-se apátridas e fora da proteção do ACNUR, passando a ser imigrantes irregulares e cabíveis de deportação para os lugares de onde haviam fugido. Desse modo, coube a eles tentarem se tornar requerentes de refúgio. A Jordânia, porém, embora acolhesse os sírios, fechou as portas para essa categoria de refugiados.

Como destaca o autor, a ausência de um aparato legal em relação a esses palestinos que são forçados a deixar seus países de residência, bem como o tratamento político dado pelos países da região à questão dos refugiados palestinos em si, ressalta o problema da migração secundária no Oriente Médio. E isso afeta inclusive os iraquianos que estavam na Síria, por exemplo, que passaram a enfrentar uma série de limitações em relação à sua mobilidade e proteção. Muitos acabaram sendo forçados a voltar para o Iraque apesar da violência (DORAÏ, 2018, p. 117). A própria USCIRF menciona essa realidade em seu relatório de 2013 e o quanto isso prejudicou até mesmo o procedimento padrão de triagem para o reassentamento dos refugiados iraquianos que se encontravam na Síria (USCIRF, 2013, p. 93). Grande parte desses dilemas é causada pelo fato de que os países médio-orientais não integram o regime internacional de refugiados.

A recusa da Jordânia em acolher os refugiados iraquianos também é destacada por Al-Qdah e Lacroix (2010). Segundo os autores eles fazem parte de um grupo de refugiados considerados como urbanos, por estarem fora dos campos, vivendo em cidades, e corriam o risco de viver uma situação de refúgio prolongada, por não terem esperanças de retornar ao país de origem e nem de serem integrados à sociedade jordaniana. Nesse sentido, uma das principais soluções era o reassentamento em países ocidentais, como os EUA. Os autores destacam também que durante muitos anos a Jordânia acolheu os iraquianos com poucas restrições, mas isso começou a mudar a partir de 2007, quando os recursos do país foram se tornando mais escassos.

Por não integrar o regime de refugiados, o governo jordaniano recusou-se a dar aos iraquianos o status de refugiados *prima facie*, recorrendo a um memorando feito com o ACNUR em 1998 para considerá-los apenas requerentes de refúgio. Desse modo, eles eram considerados apenas como visitantes, não havendo nenhuma política específica para lidar com suas necessidades, nem planos de integração a longo prazo. A maioria dos iraquianos, portanto, considerava temporária sua estadia na Jordânia, sendo o reassentamento em um terceiro país uma opção importante. A demanda, porém, superava o número daqueles que haviam sido reassentados (AL-QDAH; LACROIX, 2010, p. 2,3,8).

Sassoon (2009) confirma que muitos refugiados iraquianos, de fato, decidiram ir para a Jordânia depois de 2003 com o objetivo de chegar a um terceiro país. Isso foi uma realidade principalmente para os cristãos e as minorias religiosas, além dos que estavam, de algum modo, associados aos EUA, os quais tinham grande esperança de conseguir refúgio na Europa, América do Norte ou Austrália. Nesse sentido, não há estatísticas exatas sobre o número de minorias iraquianas que se encontravam em território jordaniano durante esse período.

Embora não houvesse tantas tensões étnicas e religiosas, se comparada à realidade do país de origem, uma das principais diferenças entre os refugiados muçulmanos e os não-muçulmanos é que esses últimos tinham mais sucesso no processo de reassentamento, apesar de também não haver dados específicos sobre porcentagens. O autor atribui isso a dois fatores principais: a diminuição das chances de retorno ao Iraque face ao aumento do radicalismo islâmico e aos parentes que essas minorias geralmente tinham no ocidente (SASSOON, 2009, p. 33, 45-46).

Sassoon (2009), assim como os autores mencionados anteriormente, também ressalta que a política jordaniana em relação aos iraquianos estava baseada em preocupações econômicas e de segurança, havendo fortes considerações em relação à questão palestina. O

país simplesmente ignorou a existência dos refugiados, ao não considerá-los como tais. Para os jordanianos, refugiados eram sinônimos de palestinos, havendo assim o temor de que um novo fluxo populacional, ao se somar com os 1.8 milhão de palestinos que já viviam no país, gerasse novas instabilidades. Essa percepção foi fortalecida em novembro de 2005, quando 60 pessoas foram mortas após nacionais iraquianos bombardearem três hotéis em Amã.

A Jordânia, portanto, abriu as portas para os vizinhos por uma questão cultural de hospitalidade, comum à região, mas deixando claro que essa seria uma medida provisória. Apesar disso, poucos países ajudaram com o reassentamento dos iraquianos, com a Suécia sendo a maior exceção, bem como a Austrália, a Nova Zelândia, a Irlanda e o Canadá. Ainda assim, em 2007, apenas 1.459 dos 8 mil refugiados registrados com o ACNUR conseguiram deixar a Jordânia. Dentre eles, somente 18% de fato obteve visto para um terceiro país. Nessa época, os EUA, embora fosse o maior doador do governo jordaniano, enviava pouquíssima ajuda humanitária (SASSOON, 2009, p. 52-53).

Além disso, como destaca Waibsnaider (2006), nos cinco anos após os atentados do 11 de setembro de 2001, nacionais do Afeganistão e do Iraque foram praticamente excluídos do programa de reassentamento americano. A principal causa para isso teriam sido as intervenções da chamada “Guerra ao Terror” nesses dois países. Essa seria uma medida coerente com a história da política americana de refúgio que, durante a maior parte do tempo, privilegiou os interesses nacionais. No caso específico, receber refugiados dessas duas nacionalidades era reconhecer que a causa do seu deslocamento eram as intervenções militares americanas e sua incapacidade de estabilização dos dois países em que supostamente buscava-se pacificar (WAIBSNAIDER, 2006, p. 392).

Isso só começou a mudar a partir de 2007 e 2008, devido principalmente à pressão de congressistas americanos. No ano fiscal de 2008 foram acolhidos 12 mil iraquianos, conforme estabelecido no ano fiscal anterior e, em 28 de janeiro de 2008, o presidente Bush assinou o *Refugee Crisis in Iraq Act*. A medida criou novas categorias para que iraquianos com ligações aos EUA fossem admitidos como refugiados no país. Conforme mencionado anteriormente, a USCIRF teve um papel fundamental nisso.

Nesse aspecto, outra evidência que fortalece a proposição testada é o relatório enviado pelo Departamento de Estado ao Congresso quanto ao programa de refúgio referente ao ano fiscal de 2009, o qual também foi publicado antes do da USCIRF, no qual havia as sugestões quanto aos iraquianos. O documento afirma que, desde 2007, os EUA estavam empenhados em construir do zero uma iniciativa de reassentamento na Síria e na Jordânia, específica para os nacionais oriundos do Iraque, em parceria com o ACNUR. Em julho de 2008, mais de 24

mil aplicantes haviam sido entrevistados e 17.600 deles aprovados parcialmente. Foi, inclusive, reconhecido o fardo estrutural desses refugiados nos países acolhedores, dentre eles na Jordânia e na Síria (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2008, p. 3-5).

O relatório do ano fiscal 2010 também afirmou priorizar os refugiados iraquianos que estavam nesses dois países seriam priorizados. Ademais, deixou claro que a estratégia a longo prazo dos EUA para os deslocados iraquianos era ajudar o Iraque a desenvolver a capacidade de reintegrar aqueles que retornassem ao mesmo tempo em que daria continuidade ao reassentamento dos mais vulneráveis. Também seriam mantidas a proteção e a assistência dadas àqueles que permaneciam em países vizinhos. É mencionado, inclusive, que a integração local na Síria e na Jordânia não era uma opção viável (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2009, p. 45-46). Conteúdo semelhante é igualmente encontrado nos documentos referentes aos anos fiscais de 2011 a 2017, sem exceção. Tudo isso corrobora os discursos de Obama analisados nas seções anteriores, e aumenta a confiança no mecanismo como um todo.

Como registra o *Migration Policy Institute* (2021), durante os dois mandatos do democrata, entre os anos fiscais de 2009 a 2016, mais de 611 mil refugiados foram admitidos nos EUA. Em resposta ao aumento da crise humanitária global causada, dentre outros fatores, pela guerra na Síria, a administração Obama aumentou a cota de reassentamento para 85 mil no ano fiscal de 2016, e 110 mil no ano fiscal de 2017. Com a chegada de Trump ao poder, porém, em janeiro de 2017, o programa foi suspenso por 120 dias e a admissão de refugiados oriundos de 11 países - incluindo Iraque e Síria - deixou de ser priorizada (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2021).

De acordo Connor e Krogstad (2017), a cota estabelecida por Obama para o ano fiscal de 2017 foi a maior desde 1995, sendo um aumento significativo até mesmo em relação ao ano anterior. Os autores afirmam que, segundo oficiais do governo, o objetivo disso era atender ao aumento da demanda global. No primeiro bimestre desse ano fiscal, entre outubro e dezembro de 2016, quase que o dobro de refugiados foram admitidos nos EUA, se comparado ao mesmo período do ano anterior. Esses números variaram durante os dois mandatos do democrata, aumentando no quarto bimestre em alguns anos e se mantendo estável ao longo dos quatro bimestres em outros. Apesar disso, diferentemente de administrações anteriores, entre 2013 e 2016, o número de refugiados recebidos no país equivaleu às cotas estimadas por Obama (CONNOR; KROGSTAD, 2017).

Esse período corresponde ao aumento dos deslocamentos forçados na Síria, que passou a ser considerada uma prioridade pelo programa de reassentamento a partir de 2013. Em 20 de junho desse mesmo ano, por conta do dia mundial dos refugiados, em seu discurso,

Obama mencionou os sírios diretamente, fazendo questão de agradecer aos países vizinhos que os estavam acolhendo, em especial o Líbano, a Jordânia, a Turquia, o Iraque e o Egito (DEPARTMENT OF STATE, 2014, p. 4). Tudo isso evidencia a importância que a questão dos refugiados teve na estratégia do presidente para o Oriente Médio, corroborando ainda mais o mecanismo defendido neste capítulo.

Como destacam Zong e Batalova (2017), os conflitos na Síria obrigaram mais de 11 milhões de pessoas a deixarem suas casas. Entre elas, cerca de cinco milhões haviam sido registradas como refugiados em janeiro de 2017 e a maioria estava espalhado em países vizinhos do Oriente Médio. Apesar de esses deslocamentos terem se iniciado em 2011, apenas a partir de 2015 foi que os EUA começaram a receber um número maior de sírios em seu programa de reassentamento. Ao todo, entre 1 de outubro de 2011 e 31 de dezembro de 2016, foram recebidos no país um total de 18.007 refugiados sírios. Isso foi uma clara demonstração de que Obama conseguiria cumprir seu objetivo proposto para o ano fiscal de 2016, de aumentar a cota de sírios de 36 - conforme o ano fiscal de 2013 -, para 10 mil.

Esses números são coerentes com a retórica do presidente americano. Conforme apontado por Lionberger (2017), ao longo de seus dois mandatos, ele foi consistente em sua defesa dos migrantes e refugiados, sempre se referindo de maneira positiva aos sírios em seus discursos. Por ser democrata, Obama usou a plataforma de seu partido para ajudar a justificar suas políticas sobre a temática, como aumentar o número de sírios admitidos, mesmo após de atentados terroristas. Além de fazer uso constante da retórica de que os EUA são uma nação formada por imigrantes (LIONBERGER, 2017, p. 69).

Nesse sentido, dois discursos do presidente, em especial, demonstram a relação entre sua política de refúgio e a estratégia mais ampla para o Oriente Médio. O primeiro foi em 16 de novembro de 2016, em Antalya, na Turquia, e o segundo, poucos dias depois, em 22 do mesmo mês, em Kuala Lumpur, na Malásia. O tom de ambos foi bastante semelhante. Obama ressaltou que os EUA não estavam em guerra contra o Islã e contra nenhuma outra religião, sendo essa uma narrativa defendida principalmente pelo Estado Islâmico. A prova disso é que para combater o grupo terrorista, os americanos estavam agindo em parceria com vários aliados no Oriente Médio e ao redor do mundo, principalmente muçulmanos.

Nesse aspecto, era imprescindível o acolhimento de refugiados sírios, a fim de ajudar a aliviar o fardo de parceiros regionais como Turquia, Líbano e Síria. Contudo, ainda se fazia necessário levar em consideração questões de segurança nacional, justificando assim tanto o rigoroso processo de triagem dos refugiados como a necessidade de ter respostas para críticas e à oposição doméstica quanto ao tema (OBAMA, 2015a). Em ambos os casos, ele fez

questão de destacar que os refugiados sírios também eram vítimas do terrorismo islâmico e por isso precisavam de acolhimento internacional. Na Malásia, Obama chegou até a destacar que eram incoerentes as propostas de alguns de seus opositores de realizar um veto adicional para os sírios, baseados principalmente na religião, priorizando os cristãos em detrimento dos muçulmanos. Fazer isso, em sua visão, seria corroborar com a narrativa do Estado Islâmico, além de contrariar os próprios valores basilares da nação estadunidense (OBAMA, 2015b).

Esses discursos são bem relevantes para o aumento da confiança na proposição testada nessa seção e no mecanismo em sua totalidade. Eles foram proferidos em um contexto no qual se buscava justamente acenar para aliados importantes, tentando assegurá-los que era possível confiar nos EUA. Logo, são fortes evidências favoráveis.

Ao mesmo tempo, apesar de serem coerentes com a doutrina Obama para o Oriente Médio, conforme analisado nas seções anteriores deste capítulo, essas falas, de fato, desagradavam os republicanos. Isso se intensificou ainda mais principalmente após uma onda de atentados terroristas cometidos na Europa e ao redor do mundo entre 2015 e 2016, ainda que não houvesse correlação clara com o acolhimento de refugiados. Toosi e Min Kim (2016) relatam, por exemplo, que quando o democrata anunciou, em setembro de 2016 os planos de receber 110 mil refugiados no ano seguinte, houve protestos da parte de vários republicanos. Dentre eles, Donald Trump, então candidato do partido à presidência. Ele defendia o banimento completo do recebimento de sírios, alegando poder haver terroristas infiltrados entre eles (TOOSI, MIN KIM, 2016).

Zong e Batalova (2017) destacam que 31 governadores se recusaram a receber refugiados da Síria em suas cidades. Apesar das sugestões para que os cristãos fossem aceitos em detrimento de muçulmanos, 98% dos sírios reassentados nos EUA eram muçulmanos e apenas 1% eram cristãos. Esses números são desproporcionais à composição total da população síria que, na época, era 10% cristã. Não se tem uma explicação sistemática para isso, mas pode ser pelo fato de que a maioria dos cristãos eram leais a Assad e por isso permaneceram no país. Outra explicação é o fato de o programa de refúgio americano priorizar aqueles que estavam em campos na Jordânia e no Líbano, onde havia principalmente muçulmanos (ZONG; BATALOVA, 2017).

É interessante notar que, conforme mencionado no capítulo 4, a USCIRF só começou a fazer recomendações para o reassentamento de refugiados sírios a partir de 2014. Em 2015, porém, a Comissão sugeriu que Obama aumentasse a cota de refúgio de 70 mil para 100 mil, com reservas adicionais para o Oriente Médio (USCIRF, 2015, p. 118). Isso fortalece ainda mais o mecanismo, mostrando a confluência de interesses entre Obama e a USCIRF, uma vez

que, em 2016, o presidente americano realmente aumentou a cota para 110 mil refugiados para o ano fiscal de 2017, o que acabou não se concretizando devido à posse de Trump.

Os relatórios do Departamento de Estado enviados ao Congresso referentes ao estabelecimento das cotas anuais para refugiados corroboram essa ideia. No documento publicado no segundo semestre de 2013, referente ao ano fiscal de 2014, é afirmado que os EUA já estavam em negociações com o ACNUR para o recebimento de sírios em situação de vulnerabilidade. Ademais, os nacionais sírios foram adicionados à lista de prioridade P-3. Isso antes mesmo de a Comissão fazer qualquer sugestão sobre o tema. Na época, já havia mais de 1.5 milhão de deslocados oriundos na Síria em países vizinhos e o governo americano havia enviado mais de 800 milhões de dólares em ajuda humanitária (DEPARTMENT OF STATE, 2013, p. 6, 45).

No ano seguinte, em 2014, o número de refugiados aumentara para 2.9 milhões e a ajuda humanitária para mais de dois bilhões de dólares. Além disso, o ACNUR estava começando seus esforços para o reassentamento dos sírios, visando a enviar 30 mil deles para outros países até o fim daquele ano, havendo a tendência de que a quantidade aumentasse em 2015 e 2016. Os EUA já haviam recebido mais de 2.500 casos e, além de esperar mais, pretendia começar a receber grandes números de refugiados sírios a partir de 2015 (DEPARTMENT OF STATE, 2014, p. 3).

Essa previsão realmente foi cumprida. Em 2015, a crise de deslocamento forçado causada pela guerra na Síria era a pior que o mundo estava vivenciando naquela geração, com mais de 4 milhões de refugiados no Oriente Médio. A ajuda humanitária americana já somava mais de 4.5 bilhões de dólares e o ACNUR previa o reassentamento de 130 mil deles em 28 países, incluindo os EUA, até o fim de 2016. Na metade de 2015, a agência da ONU havia mandado 15 mil casos para o governo americano fazer a triagem. A expectativa era admitir entre 1.600 a 1.800 deles no ano fiscal de 2015 e pelo menos 10 mil no ano fiscal seguinte, o que, conforme observado, também aconteceu (DEPARTMENT OF STATE, 2015, p. 3).

Esses documentos sugerem, portanto, que o estabelecimento de cotas para refugiados na administração Obama, pelo menos em relação aos sírios - o caso iraquiano já foi analisado anteriormente - esteve baseado nas negociações dos EUA com o ACNUR. No entanto, não se pode descartar também a questão estratégica.

Após entrevistar alguns funcionários do *Bureau of Population, Refugees and Migration* (PRM) do Departamento de Estado, Biddle (2018) afirma que eles ficaram surpresos com o envolvimento da Casa Branca, durante o governo do democrata, com o programa de reassentamento. O PRM enviava relatórios e recomendações regularmente, a fim

de influenciar as políticas, mas não participavam das reuniões a portas fechadas, nas quais eram tomadas decisões importantes, como o estabelecimento da cota de refugiados a serem admitidos a cada ano fiscal. Ainda assim, houve tensões entre a Casa Branca e o PRM diante do aumento da chegada de refugiados no verão de 2016. Os funcionários temiam que Obama anunciasse uma cota entre 120 mil e 130 mil refugiados para o ano fiscal de 2017, sobrecarregando demais a capacidade do programa de funcionar. A meta final de 110 mil permaneceu alta para o momento (BIDDLE, 2018, p. 7-8).

A pesquisa de Bose (2020) com pessoas envolvidas no programa de reassentamento - incluindo oficiais do governo - fortalecem essa visão. Ele afirma que para muitos deles foi um choque perceber que ideais humanitários podem ser suprimidos por questões de interesse nacional quando se trata de refugiados. Essa, entretanto, não é uma surpresa para os acadêmicos de RI e para aqueles que pesquisam refúgio, e pode ser observado principalmente na mudança de postura de Trump em relação ao seu antecessor. Segundo o autor, desde o início da crise síria, a política de Obama foi de acolher os deslocados oriundos da Síria, pois, ao fazer isso, ele fortalecia a imagem dos EUA enquanto mediador no Oriente Médio (BOSE, 2020, p. 4, 12).

Essas evidências apontam que os interesses da USCIRF e os de Obama quanto à política de refúgio coincidiam não apenas em relação aos iraquianos, mas também aos sírios. Do ponto de vista do democrata, acolhê-los era uma das principais maneiras de ajudar e fortalecer aliados regionais no Oriente Médio. Conforme sugerido e verificado pelas duas partes iniciais do mecanismo analisado nesse capítulo, esse era um dos pilares da doutrina Obama, que consistia principalmente na ideia de *leading from behind*, sem se envolver diretamente nos conflitos da região.

Para alcançar esse objetivo, porém, era necessário dispor de parceiros locais estáveis. A Jordânia era um desses, sendo importante por vários motivos. Dentre eles, o combate ao Estado Islâmico, considerado uma ameaça indireta à segurança nacional americana. Não se pode esquecer também o papel jordaniano em relação ao conflito Israel-Palestina. Além de abrigar uma grande população de refugiados palestinos - os quais, conforme foi ressaltado, são essenciais para a paz no Oriente Médio, a Jordânia também foi um dos primeiros países árabes a fazer paz com Estado judeu. Na época, apenas ela e o Egito reconheciam e mantinham relações com Israel. Não havia qualquer expectativa de algo semelhante aos chamados Acordos de Abraão, firmados em 2020, por meio da mediação americana, entre Israel e os Emirados Árabes Unidos, o Bahrein, o Marrocos e o Sudão.

Nesse aspecto, Tokar (2022) ressalta que uma das primeiras ações de Obama em relação ao Oriente Médio, logo após ser eleito, em 26 de janeiro de 2009, foi assinar um memorando que autorizava a transferência de mais de 20 bilhões de dólares para serem gastos com ajuda humanitária para refugiados palestinos e vítimas de conflitos na Faixa de Gaza. Ainda assim, o posicionamento do presidente americano em relação às disputas palestino-israelenses, a princípio, foi vago.

Ele era abertamente a favor de uma solução de dois Estados e tentava ser uma ponte entre Israel e os palestinos. Isso ficou claro em vários dos seus discursos em países muçulmanos, como foi observado. Ainda assim, apesar do histórico “*unbreakable bound*” entre os EUA e o Estado judeu, conforme ele ressaltou no discurso de 2009 no Cairo, as relações entre os dois países foram controversas durante a sua administração. Houve uma série de polêmicas entre ele e o Primeiro Ministro israelense Benjamin Netanyahu, principalmente em relação ao acordo nuclear firmado com o Irã, considerado uma das grandes conquistas de política externa do segundo mandato de Obama (TOKAR, 2022, p. 110).

Dessa maneira, é possível confirmar todas as três partes do mecanismo proposto. Com base nas evidências encontradas, pode-se concluir que a questão iraquiana era uma preocupação para Obama antes mesmo de sua eleição, em 2008. Diante dos resultados da Primavera Árabe, o democrata buscou fortalecer os aliados americanos no Oriente Médio, a fim de compartilhar a responsabilidade pelos desafios de segurança na região. A fim de colocar essa estratégia em prática, ele manteve o reassentamento de refugiados iraquianos e o envio de ajuda humanitária.

Inferese, portanto, que durante os anos do governo Obama (2009-2015) os EUA reassentaram um grande número de refugiados iraquianos, em virtude, principalmente de sua doutrina para Oriente Médio, demonstrando a congruência dela com as recomendações da USCIRF quanto à temática, o que pode ser melhor visualizado na Tabela 09. Isso contesta a veracidade da teoria de Drezner (2000) sobre o papel de instituições missionárias na burocracia americana. Embora a Comissão tenha se mantido fiel à ideia que a originou, sua posição insular não impediu que algumas de suas recomendações fossem incorporadas à política externa.

Tabela 09 - Operacionalização do mecanismo sobre as recomendações da USCIRF para refugiados iraquianos

<p>Argumento: Durante os anos do governo Obama (2009-2015), as recomendações da USCIRF sobre o Iraque coincidiram com os objetivos dos EUA no Oriente Médio (X), havendo o reassentamento de um grande número de refugiados (Y).</p> <p>Com base na revisão bibliográfica feita inicialmente, antes do levantamento das evidências, é possível expressar um grau baixo de confiança no funcionamento do mecanismo proposto, porém, mais alto do que o expresso em relação ao estudado no capítulo 05. Essa confiança seria abalada caso houvesse evidências fortes de que a USCIRF influenciou de modo direto a política de refúgio dos EUA. Ainda assim, tem-se um nível um pouco mais elevado quanto às proposições 01 e 02 do que à 03.</p>
<p>1. Obama se preocupa com o fim da Guerra do Iraque e, consequentemente, com a questão dos refugiados antes mesmo de ser eleito presidente, em 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> • Busca-se encontrar observações que esclareçam se a promessa de pôr fim à guerra do Iraque realmente foi um objetivo de campanha de Obama • Espera-se encontrar discursos de campanha em que ele mencione de modo claro suas intenções para o Iraque, bem como entrevistas e artigos de opinião. Após eleito, espera-se encontrar o mesmo tanto nos discursos presidenciais como em documentos oficiais como o National Security Strategy em artigos científicos sobre a política externa de Obama.
<p>Observação 01 - Obama sempre se opôs à Guerra do Iraque e mencionou o fim do conflito durante toda a campanha eleitoral, inclusive visitando o país, em 2008, poucas semanas após ser nomeado candidato. Esse fato em si pode ser considerado uma evidência e aumenta um pouco a confiança na atuação dessa proposição do mecanismo, ainda que isso necessite ser somado a outras observações.</p> <p>Observação 2 - Ainda durante a corrida presidencial, em 15 de julho de 2008, Obama escreve um artigo para o <i>The New York Times</i> no qual lança as bases daquilo que viria a ser a sua grande estratégia. Esse texto é uma clara evidência que comprova que a retirada das tropas americanas do Iraque de fato foi uma promessa de campanha de Obama, conforme previsto pelo mecanismo, aumentando a confiança nessa proposição inicial.</p> <p>Observação 3 - Em seu discurso de posse, em 20 de janeiro de 2009, Obama apresenta de modo mais claro alguns itens de sua agenda de política externa. Na ocasião, o presidente foi enfático em relação ao Iraque e ao Afeganistão, quanto à sua decisão de retirar, de maneira responsável, as tropas americanas dos dois países, reafirmando o desejo de trabalhar com antigos inimigos, agora amigos, para combater a ameaça nuclear. Novamente é possível argumentar que essa é mais uma situação em que um discurso público pode ser usado como uma forte evidência em favor de parte do mecanismo.</p> <p>Observação 4 - Em outro discurso presidencial, dessa vez, em 27 de fevereiro de 2009, em uma base militar na Carolina do Norte, dirigido a veteranos das guerras no Iraque e no Afeganistão, Obama deixou claro que havia iniciado uma nova era na política externa estadunidense para o Oriente Médio, na qual os desafios regionais não seriam resolvidos sozinhos, mas principalmente por meio da cooperação e parceria com atores locais. Ele menciona, inclusive, que os EUA iriam priorizar a ajuda humanitária a deslocados forçados iraquianos. Tendo em vista que o relatório da USCIRF sobre o tema foi publicado apenas em maio daquele ano, tem-se aqui uma evidência que fortalece o mecanismo como um todo, sugerindo a existência de certa congruência entre a doutrina Obama e os objetivos da Comissão.</p> <p>Observação 5 - Ainda em abril de 2009, os EUA realizaram uma doação adicional de 196 milhões de dólares para serem gastos exclusivamente com os deslocados forçados do Iraque, de um total de 346 milhões que seriam enviados até o fim do ano fiscal de 2009. Isso mostra o comprometimento de Obama com a temática, demonstrando novamente interesses em comum com a USCIRF.</p> <p>Observação 6 - Em discursos proferidos na Turquia e no Egito, meses depois, Obama também reiterou o</p>

desejo de pôr fim à guerra no Iraque e de fortalecer a cooperação com os aliados dos EUA no Oriente Médio para a estabilização regional. As falas deram continuidade às propostas de política externa que Obama vinha apresentando desde as eleições.

Observação 7 - O *National Security Strategy* deixa claro que, em relação ao Iraque, uma das prioridades da estratégia proposta seria justamente sustentar esforços políticos, diplomáticos e civis que contribuíssem para o retorno e integração tanto dos refugiados quanto dos deslocados internos.

Avaliação das evidências: Com base nessas observações, é possível afirmar que, após a análise das evidências encontradas, a confiança no mecanismo como um todo foi fortalecida. O mesmo ocorre em relação à primeira proposição sugerida sobre os contornos da política externa de Obama, uma vez que fica clara a importância da questão iraquiana – inclusive dos refugiados – desde o período da campanha eleitoral do democrata até os anos iniciais do seu governo.

2. Diante dos desdobramentos da chamada Primavera Árabe, Obama adota uma postura de maior cooperação com os aliados regionais dos EUA no Oriente Médio.

- Espera-se encontrar como evidências principalmente fontes secundárias de cunho historiográfico, mas também documentos oficiais da Casa Branca que atestem o fortalecimento das relações entre os EUA e seus parceiros no Oriente Médio, como acordos bilaterais e memorandos de cooperação.

Observação 1 - Diante das manifestações populares do que veio a ser a Primavera Árabe, Obama deixou claro, em um discurso proferido em 19 de maio de 2011, que os EUA não eram responsáveis por levar as pessoas às ruas e que, por isso, caberia a elas decidirem o futuro de suas respectivas nações. Em seguida, fez comentários específicos sobre cada país, alguns que se mostrariam bastante incoerentes com as ações postas em prática nos anos posteriores. Essa fala precisa ser compreendida melhor para saber se ela pode ser considerada como evidência contra ou a favor da proposição do mecanismo que tem sido testada. Contudo, ela parece se encaixar nos argumentos presentes de Williams (2016) e de Krieg (2016) sobre a doutrina Obama, sobretudo nos respectivos conceitos de “Strategic Absence” e “Surrogate War”.

Observação 2 - De acordo com a literatura acadêmica, Obama fez abordagens distintas em relação aos países que estavam passando pela Primavera Árabe. Desse modo, adotou o mesmo cálculo estratégico das administrações anteriores, seguindo a lógica de que onde interesses econômicos, enérgicos ou de segurança estivessem em jogo, não haveria permissão para questionar governos autocráticos quanto a questões de democracia e direitos humanos. A resposta, portanto, foi bastante realista, pautada na importância do petróleo, do combate ao terrorismo e da contenção do Irã. Isso pode ser considerado como evidência que aumenta a confiança no que está sendo testado nesta seção.

Observação 3 - Com base na análise das decisões tomadas pela Casa Branca em relação ao Oriente Médio entre 2009 e 2016, Williams (2016) classifica a doutrina de Obama como *Strategic Absence*. O termo é usado para descrever a crença de que, quando se trata de política internacional, às vezes é melhor estar ausente do que presente. Essa descrição do engajamento de Obama com o Oriente Médio fortalece o mecanismo proposto. Em especial, o elemento da chamada ausência estratégica, o que justificaria dar continuidade à aceitação das recomendações da USCIRF para reassentar refugiados iraquianos, sobretudo após a eclosão da guerra na Síria. Isso seria uma maneira de dividir as responsabilidades com os aliados locais, como a Jordânia, que passaram a acolher um grande número de deslocados vítimas do conflito e se assemelha à noção de *Surrogate War*.

Observação 4 - Segundo Krieg (2016), *Surrogate War* foi a maneira que Obama encontrou para lidar com o legado de Bush e com a realidade da política internacional apolar, especialmente no Oriente Médio, sendo esse um modo alternativo de manter a influência dos EUA na região. O autor argumenta que, depois dos gastos e consequências das guerras no Afeganistão e no Iraque, Obama teve que limitar a defesa dos interesses vitais dos EUA. Ademais, precisou usar a força militar de modo mais multilateral, contando com o apoio e cooperação de aliados regionais. Essa descrição é confirmada pelo próprio Obama em sua autobiografia, bem como pelas pesquisas de Williams (2016) e Pinto (2012). Essa triangulação de informações confirma a evidência encontrada na literatura e fortalece a proposição de que os eventos da Primavera Árabe contribuíram para que Obama adotasse a estratégia de foco na cooperação regional no Oriente Médio.

Observação 5 - Entre 2011 e 2012, o democrata continuou seguindo - ainda que de modo indireto - as recomendações da USCIRF para os refugiados, conforme prometido em seus discursos e no *National Security Strategy*. Isso aumenta a confiança no mecanismo como um todo, pois mostra a continuidade dos interesses em comum entre a administração Obama e a USCIRF.

Observação 6 - No pronunciamento feito em 20 de outubro de 2011, um dia após a queda de Qadhafi, na Líbia, Obama anunciou o fim da Guerra no Iraque. O presidente fez questão de ressaltar o compromisso dos EUA com o futuro iraquiano, esclarecendo que a estabilidade do país ainda seria uma prioridade americana. Em 12 de dezembro de 2011, ao receber Maliki em Washington para marcar o término definitivo das atividades militares em território iraquiano, o presidente dos EUA comemorou a transição democrática pela qual o Iraque estava passando. Além disso, ressaltou a importância do fortalecimento das relações entre os dois países. Em nenhuma dessas falas sobre o Iraque houve menção à questão dos deslocados forçados. Ademais, não foi encontrada nenhuma evidência em outros documentos oficiais que enfraquecesse a confiança na primeira parte do mecanismo, mantendo-se a crença de que a continuidade das ações em relação aos refugiados iraquianos se deu devido à doutrina Obama e não às recomendações da USCIRF. Esses discursos também fortalecem a crença na segunda proposição do mecanismo, sendo evidências da estratégia do democrata de cooperar com os aliados regionais para lidar com os dilemas surgidos no Oriente Médio pós-Primavera Árabe.

Observação 7 - Diante do conflito na Síria, em 20 de agosto de 2012, Obama afirmou que Assad deveria renunciar e que os EUA estavam empenhados no envio de ajuda humanitária, tendo destinado já cerca de 82 milhões de dólares. Além disso, afirmou que provavelmente fariam ainda mais a fim de ajudar as centenas de milhares de refugiados que estavam deixando a Síria e poderiam desestabilizar alguns dos vizinhos da Síria. Essa fala fortalece a confiança não apenas na parte do mecanismo verificado nesta seção, mas nele como um todo, pois evidencia a preocupação de Obama com os aliados locais, levando-o a se envolver com a proteção de refugiados justamente em virtude dessa estratégia.

Observação 8 - Um ano após essa fala, Assad foi acusado de realizar um ataque químico contra civis sírios. Obama, contudo, não conseguiu o apoio interno suficiente para intervir militarmente na Síria. De acordo com Goldberg, que entrevistou Obama sobre o tema, afirma que, ao agir desse modo, o presidente pensava estar livrando os EUA do envolvimento em mais outra guerra civil islâmica e livrando Israel, Jordânia e Turquia do perigo das armas químicas. A afirmativa de Goldberg faz sentido diante de tudo o que tem sido verificado e contribui para aumentar ainda mais a confiança na proposição de que uma das características da política externa americana pós-Primavera Árabe foi a tentativa de compartilhar a responsabilidade com os aliados regionais. O que parece ser ainda mais reforçado diante da resposta de Obama frente à ascensão do Estado Islâmico.

Observação 9 - No dia 07 de agosto de 2014, Obama dirigiu-se à nação para justificar os ataques aéreos que havia autorizado no Iraque com o objetivo de proteger os funcionários americanos no país e levar ajuda humanitária para os civis que estavam presos no monte Sinjar. Em sua fala, ele fez menção explícita às tentativas de genocídio do Estado Islâmico contra as minorias religiosas iraquianas, especialmente os cristãos e os yazidis, o que havia gerado grande deslocamento dessas populações. O presidente manteria uma tônica semelhante no discurso proferido em 10 de setembro de 2014, quando detalhou qual seria a estratégia americana de combate ao Estado Islâmico. Essas menções diretas à proteção dos refugiados e minorias religiosas nos dois discursos são fortes evidências que a atuação de Obama em relação ao tema estava muito mais baseada em sua estratégia geral para o Oriente Médio do que nas recomendações da USCIRF, havendo, portanto, congruência entre as duas. Isso é coerente com os outros discursos analisados até o momento.

Avaliação das evidências: O foco das falas de Obama na cooperação regional para a segurança no Oriente Médio, bem como as pesquisas acadêmicas sobre a sua doutrina para a região, fortalece ainda mais a parte do mecanismo que está sendo testada nesta seção, como já era previsto. Desse modo, é aumentada a confiança em relação tanto às proposições 01 e 02 quanto ao mecanismo como um todo.

3. Para manter os apoios regionais, Obama deu continuidade às políticas de reassentamento de refugiados iraquianos nos EUA e de envio de ajuda humanitária ao Iraque.

- As evidências que espera-se encontrar são bastante semelhantes às aquelas referentes à segunda proposição: tanto fontes acadêmicas quanto discursos do presidente americano e documentos oficiais do seu governo.

Observação 1 - Uma das consequências da ascensão do Estado Islâmico e da Guerra Civil Síria foi o aumento do número de refugiados em países do Oriente Médio, sobretudo na Jordânia, país que já dava abrigo a muitos iraquianos. De acordo com a pesquisa de Mincinski (2018), isso foi o que levou Obama a oferecer refúgio a um grande número de iraquianos, a fim de aliviar o fardo dos parceiros jordanianos. Essa constatação fortalece o mecanismo geral de que existe uma coincidência entre a estratégia adotada pelo democrata e os objetivos da Comissão.

Observação 2 - A situação dos refugiados palestinos e o fato de os países do Oriente Médio não integrarem o regime internacional de refúgio faz com que o ACNUR tenha um papel de *surrogate state* na região, fortalecendo assim o argumento de Mincinski (2018) e fortalecendo o mecanismo.

Observação 3 - Os episódios do setembro negro na Jordânia, em 1970 e os conflitos causados pela presença da OLP no Líbano entre os anos 1970 e 1980 tornaram os países médio-orientais, sobretudo a própria Jordânia, bastante receosos em relação ao acolhimento de refugiados, inclusive iraquianos após a deposição de Saddam Hussein, apesar de tê-lo feito por motivos culturais. Os temores de segurança causados por essas experiências traumáticas com palestinos, portanto, aumentam a confiança na proposição defendida aqui, de que o assentamento de iraquianos nos EUA foi um elemento central da estratégia de Obama para os aliados árabes.

Observação 4 - A Jordânia havia acolhido provisoriamente os iraquianos. Mas até 2007 poucos países ocidentais haviam contribuído com políticas de reassentamentos. Dentre eles, não estavam os EUA, os quais, desde o 11 de setembro de 2001, praticamente excluíram os nacionais do Iraque e do Afeganistão. Isso começou a mudar apenas em 2008, quando Bush assinou o *Refugee Crisis in Iraq Act*. Nesse aspecto, outra evidência que fortalece a proposição testada é o relatório enviado pelo Departamento de Estado ao Congresso quanto ao programa de refúgio referente ao ano fiscal de 2009, o qual também foi publicado antes do da USCIRF, no qual havia as sugestões quanto aos iraquianos, demonstrando a congruência de interesses entre a administração e a Comissão.

Observação 5 - O relatório do ano fiscal 2010 também afirmou priorizar os refugiados iraquianos que estavam nesses dois países seriam priorizados. Ademais, deixou claro que a estratégia a longo prazo dos EUA para os deslocados iraquianos era ajudar o Iraque a desenvolver a capacidade de reintegrar aqueles que retornassem ao mesmo tempo em que daria continuidade ao reassentamento dos mais vulneráveis. Também seriam mantidas a proteção e a assistência dadas àqueles que permaneciam em países vizinhos. É mencionado, inclusive, que a integração local na Síria e na Jordânia não era uma opção viável. Conteúdo semelhante é igualmente encontrado nos documentos referentes aos anos fiscais de 2011 a 2017, sem exceção. Tudo isso corrobora os discursos de Obama analisados nas seções anteriores e aumenta a confiança no mecanismo como um todo.

Observação 6 - Durante os dois mandatos do democrata, entre os anos fiscais de 2009 a 2016, mais de 611 mil refugiados foram admitidos nos EUA. Em resposta ao aumento da crise humanitária global causada, dentre outros fatores, pela guerra na Síria, a administração Obama aumentou a cota de reassentamento para 85 mil no ano fiscal de 2016 e 110 mil, no ano fiscal de 2017.

Observação 7 - Em seu discurso em 20 de junho de 2013, no dia mundial dos refugiados, Obama mencionou os sírios diretamente, fazendo questão de agradecer aos países vizinhos que os estavam acolhendo, em especial o Líbano, a Jordânia, a Turquia, o Iraque e o Egito. Tudo isso evidencia a importância que a questão dos refugiados teve na estratégia do presidente para o Oriente Médio, corroborando ainda mais o mecanismo defendido neste capítulo.

Observação 8 - Ao longo de seus dois mandatos, Obama foi bastante consistente em sua defesa dos refugiados. Nesse sentido, duas de suas falas, em especial, demonstram a relação entre a política de refúgio adotada por ele e sua estratégia mais ampla para o Oriente Médio. O primeiro foi em 16 de novembro de 2016, em Antalya, na Turquia, e o segundo, poucos dias depois, em 22 do mesmo mês, em Kuala Lumpur, na Malásia. O tom de ambos foi bastante semelhante, deixando claro que o acolhimento de refugiados sírios era imprescindível para ajudar a aliviar o fardo de parceiros regionais como Turquia,

Líbano e Síria. Esses discursos são bem relevantes para o aumento da confiança na proposição testada nessa seção e no mecanismo como um todo. Eles foram proferidos em um contexto no qual se buscava justamente acenar para aliados importantes, tentando assegurá-los que era possível confiar nos EUA. Logo, são fortes evidências favoráveis.

Avaliação das evidências: De modo geral, é possível confirmar todas as três partes do mecanismo proposto. Com base nas evidências encontradas, pode-se concluir que Obama se preocupava com a questão iraquiana – incluindo os refugiados antes mesmo de se eleger, em 2008. Diante dos resultados da Primavera Árabe, o democrata buscou fortalecer os aliados americanos no Oriente Médio a fim de compartilhar a responsabilidade pelos desafios de segurança na região. A fim de colocar essa estratégia em prática, ele manteve o reassentamento de refugiados iraquianos e o envio de ajuda humanitária.

Fonte: O autor (2023).

No caso estudado, verifica-se que, as suas recomendações da UCIRF em relação aos refugiados foram aceitas principalmente porque houve congruência com os interesses presidenciais para uma região específica do mundo; o que fazia parte de uma visão muito mais ampla sobre como os EUA deveriam se posicionar internacionalmente. Não se encontrou, porém, evidência de que a instituição dispunha da possibilidade de enviar relatórios regulares para a Casa Branca a fim de influenciar na determinação das cotas de reassentamento por ano fiscal, como fazia o PRM. Buscou-se inquirir uma resposta direta da USCIRF sobre isso, por meio do e-mail para contato disponível no site da instituição, mas não se obteve nenhuma resposta até a finalização da escrita da presente tese.

Isso demonstra, no entanto, que mesmo permanecendo insulada e fiel aos princípios missionários, a USCIRF ainda consegue fazer com que as recomendações sejam consideradas e aplicadas à política externa dos EUA, desde que estejam de acordo com a política externa mais ampla. Logo, embora a Comissão possa não influenciar de modo direto a inserção internacional americana, suas demandas por liberdade religiosa ainda são, de certo modo, adotadas pelos EUA, pelo menos em relação a alguns países e em contextos específicos. Esse é um fato bastante significativo se comparado ao papel que a religião desempenha na política externa de outras democracias ocidentais.

Essas conclusões também podem fazer sentido à luz das premissas do novo liberalismo, sobretudo a terceira (MORAVCSIK, 1997). Novamente, assim como no mecanismo analisado no capítulo 5, os interesses dos atores religiosos prevaleceram no processo de definição das preferências estatais. No caso específico da política externa de Obama para o Oriente Médio, observa-se uma tentativa de conciliar os interesses da maioria da população americana de não se envolver em novos conflitos na região, ao mesmo tempo em que se respondia de maneira satisfatória aos desafios surgidos a partir da atuação de outros

países, os quais agiam, por sua vez, motivados também pelos seus próprios interesses. Isso fica claro nas ações de Assad para se manter no poder, ocasionando a Guerra Civil Síria ou as políticas sectárias de al-Maliki no Iraque, que também contribuíram para a ascensão do Estado Islâmico.

Foi esse impasse que fez com que o democrata retirasse as tropas do Iraque em 2011 e hesitasse intervir na Síria em 2013. Isso o levou a desenvolver uma nova estratégia na região, baseada na cooperação com aliados locais, o que envolvia, entre outras coisas, dar continuidade às políticas de proteção a refugiados iraquianos e sírios, tanto por meio do reassentamento nos EUA quanto do envio de ajuda humanitária contínua. Dessa maneira, o país assegurava à Jordânia, por exemplo, que seus esforços em abrigar os deslocados forçados da região não estavam sendo em vão, mas eram vistos e seriam recompensados pelos americanos. Também tentavam passar uma mensagem para Israel, Turquia e os países do Golfo de que mesmo buscando diminuir sua presença no Oriente Médio, os EUA não iriam abandonar a região por completo. Pelo contrário, os daria mais autonomia e atuaria como uma espécie de aporte para quando fosse necessário.

Nesse sentido, a semelhança com a aprovação do IRFA se dá pelo fato de que as demandas dos atores religiosos foram atendidas quando estiveram de acordo com demandas mais amplas. Assim, embora não tenha havido uma influência direta deles no processo de decisões, no fim, seus objetivos religiosos foram alcançados e incorporados à política externa dos EUA.

Esse é um exemplo, portanto, de como teorias de RI podem ser conciliadas com modelos de APE, não apenas para a compreensão de fenômenos internacionais no geral, mas também aqueles especificamente relacionados à religião. Aqui, tem-se em mente tanto a atuação da USCIRF, um ator que advoga por questões religiosas, quanto a resposta dos países às ações de atores religiosos internacionais, sejam eles não-estatais como o Estado Islâmico, ou estatais, a exemplo de vários Estados do Oriente Médio com os quais os EUA se relacionam, entre eles Arábia Saudita e Irã. Também não pode deixar de mencionar as ferramentas fornecidas para o estudo de questões de refúgio e direitos humanos no geral atreladas à religião, sobretudo quando se trata de grupos minoritários e outros atores sociais com pouca ou nenhuma voz na arena internacional.

7 CONCLUSÃO

O objeto desta tese foi a relação entre Religião e Relações Internacionais. Buscou-se ressaltar como essa temática tem se tornado uma variável importante da política internacional contemporânea e que precisa ser mais bem estudada pela Ciência Política. Tentou-se fazer uma contribuição nesse sentido, ao demonstrar como teorias de RI que fazem parte das chamadas grandes tradições (realismo, liberalismo e construtivismo) podem ser integradas a modelos de Análise de Política Externa, a fim de explicar fenômenos religiosos.

Para isso, estudou-se a USCIRF, uma organização do governo americano, criada em 1998 com o objetivo explícito de influenciar a política externa dos EUA para a promoção da liberdade religiosa ao redor do mundo. Apesar do seu caráter único, não havendo nenhuma outra instituição semelhante em qualquer outro país, as pesquisas sobre a atuação da Comissão ainda são bastante incipientes, justificando assim a escolha dela para objeto de análise nesta tese. Outra razão para isso é o fato de que muitas das recomendações da USCIRF estão relacionadas a outro fenômeno relevante, mas também pouco explorado: os refugiados religiosos.

Os deslocamentos forçados são um dos principais desafios enfrentados pela comunidade internacional na contemporaneidade. Nesse aspecto, como foi mencionado, atualmente vive-se uma das maiores crises desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com mais de 80 milhões de pessoas sendo obrigadas a deixarem suas casas. As causas desses deslocamentos variam de conflitos armados a mudanças climáticas. Todas elas, porém, incluem algum tipo de violação aos direitos humanos, inclusive o direito à liberdade religiosa. Quando se discute a temática, entretanto, tende-se a negligenciar essa variável, apesar de sua importância.

O caso americano, todavia, é bastante relevante quanto a isso, conforme descrito no Capítulo 3 deste trabalho. A própria história da colonização estadunidense é marcada por movimentos migratórios causados por restrições religiosas. Ademais, antes que o país adotasse uma lei formal sobre refugiados em 1980, o acolhimento de requerentes de refúgio nos EUA era baseado em leis provisórias e situacionais, muitas das quais foram formuladas a fim de alcançar interesses estratégicos, mas sem ignorar a religião. Exemplo claro disso foi a prioridade dada em 1978 ao reassentamento de muitos judeus soviéticos que deveriam ter ido para Israel.

Ao longo dos anos, a identidade religiosa dos refugiados aceitos em território americano permaneceu sendo relevante e, em algumas ocasiões, motivo de disputas políticas e controvérsias. O caso mais recente e um dos mais emblemáticos mencionado ao longo de todo este trabalho foi a disposição de Obama para acolher um número de muçulmanos maior do que o de cristãos entre os oriundos da síria, em 2016. Isso foi pauta eleitoral da campanha de Trump à presidência e tema de uma de suas primeiras medidas enquanto presidente, em janeiro de 2017, ao suspender temporariamente o programa de refugiados e proibir a entrada nos EUA de cidadãos de vários países de maioria muçulmana. Tudo isso com o pretexto de supostamente priorizar o acolhimento de cristãos e outras minorias médio-orientais, vítimas de perseguição religiosa. A medida, que ficou conhecida como *Muslim ban*, acabou afetando não apenas os muçulmanos, mas, principalmente, os grupos que o presidente afirmava querer proteger.

Durante todo esse período, a USCIRF desempenhou um importante papel de ativismo em prol dos refugiados. A Comissão desafiou em diversas ocasiões a narrativa de Trump, contrapondo-a com fatos importantes sobre o impacto que o acolhimento de sírios e outros nacionais do Oriente Médio, independentemente de sua religião, teria na segurança nacional. Baseado nisso, a entidade recomendou várias vezes que ele pusesse fim às políticas restritivas. A ação do órgão, nesse aspecto, não se resumiu apenas a esse episódio em específico. Muito pelo contrário. Como foi demonstrado em vários capítulos deste trabalho – sobretudo no 4, desde a sua criação, a USCIRF teve a causa dos refugiados como um elemento importante do seu mandato, advogando em prol dos fugitivos da Coreia do Norte, das vítimas do genocídio no Sudão, dos deslocados internos na Indonésia e dos sobreviventes de vários conflitos armados, sobretudo aqueles de caráter sectário religioso. Os resultados mais positivos dessas ações talvez tenham sido durante o governo de Bush.

Isso ressalta a importância de questões religiosas para a compreensão da política internacional e uma das maneiras como ela pode ser integrada aos estudos de RI. Nesse aspecto, o capítulo 2 demonstrou que, embora a religião tenha sido essencial para a própria criação do sistema de Estados modernos, objeto de estudo da Ciência Política, por vários motivos, essa variável acabou sendo negligenciada pelas RI. Uma das razões se dá devido à crença positivista de que com o passar do tempo a religião perderia a sua relevância social, sendo mais importante priorizar as escolhas racionais dos indivíduos. Diversos eventos, no entanto, obrigaram os acadêmicos a repensar essas premissas, como a Revolução Islâmica no Irã, em 1979, e, mais recentemente, os atentados terroristas do 11 de setembro. Em virtude

disso, a religião, que nunca havia de fato ido embora das RI, aos poucos tem começado a ser trazida de volta do exílio que os acadêmicos lhe haviam imposto.

Esse retorno, contudo, não tem sido isento de desafios e dificuldades. Uma das principais discussões tem sido em relação às maneiras como a religião afeta a política internacional. Nesta tese, isso foi observado especificamente nas questões de direitos humanos, como refúgio e liberdade religiosa, mas também se destacou o impacto que atores religiosos domésticos podem ter na formulação da política externa de governos democráticos, sendo a aprovação do IRFA um exemplo disso, ainda que os seus resultados tenham ficado bem aquém daqueles esperados. Outra maneira observada na qual a religião também se manifesta internacionalmente é por meio dos atores não-estatais transnacionais, como o Estado Islâmico, cujas ações impactaram de modo direto os interesses de vários países, sobretudo dos EUA. Ademais, embora não se tenha verificado de maneira clara neste trabalho, não se pode deixar de mencionar os Estados teocráticos, cuja política externa é diretamente influenciada por questões de fé, como o Irã e a Arábia Saudita.

Diante disso, é preciso reconhecer até que ponto a religião é uma variável explicativa. Do mesmo modo que não se pode negligenciar a importância da questão, também não se pode exagerar. Nem sempre as questões religiosas são a causa de fenômenos políticos, embora possam ser instrumentalizadas para justificar certos fenômenos. Surgem assim as seguintes perguntas: as teorias de RI tradicionais são capazes de explicar esses fenômenos? As abordagens pós-positivistas têm algo a contribuir nesse sentido? Ou seria melhor criar novas teorias focadas na religião, a exemplo do controverso choque de civilizações, de Samuel Huntington?

A pesquisa defende que todas essas perguntas apontam para opções válidas, embora se foque em buscar conciliar a teoria do novo liberalismo (MORAVSICK, 1997) – oriunda da grande tradição liberal nas RI – com o modelo ideacional modificado de APE (DREZNER, 2000). Buscou-se, desse modo, integrar duas áreas da Ciência Política: RI e APE. Pretendeu-se, assim, explorar o potencial da disciplina para o estudo da religião, assim como já ocorre em outras Ciências Sociais, a exemplo da Sociologia, da Antropologia e da História. A integração dos dois referenciais teóricos também visou fornecer uma abordagem mais holística, abrangendo tanto o nível interno quanto externo da atuação estatal.

Escolheu-se o novo liberalismo devido ao seu potencial de explicar a mobilização doméstica para a aprovação do IRFA e, ao mesmo tempo, a dificuldade da USCIRF de contribuir na formação das preferências estatais dos EUA. Quanto a isso, o modelo de Drezner (2000) com sua noção de instituições missionárias também contribui para a

compreensão do isolamento da USCIRF dentro da burocracia estatal americana. Os dois referenciais teóricos, portanto, chegam a conclusões semelhantes quanto à interpretação dos resultados desta pesquisa.

Para isso, conforme detalhado no Capítulo 05, empregou-se o método do *process tracing*, seguindo a vertente de teste de teoria proposta por Pedersen e Beach (2019), a qual mostrou-se mais adequada para verificar os dois mecanismos propostos sobre a criação da USCIRF e sua influência na política de refúgio para os iraquianos, e, assim, responder à pergunta de pesquisa, bem como testar o argumento apresentado na introdução. Ao longo de toda esta tese buscou-se, portanto, averiguar de quais maneiras as questões religiosas se fazem presente na política externa dos EUA, considerando desde o surgimento da USCIRF até a sua atuação em relação aos refugiados iraquianos.

Diante desse postulado, baseado nas premissas centrais do novo liberalismo, intentou-se, no Capítulo 5, compreender de maneira sistêmica como se deu a criação da USCIRF. Para isso, formulou-se o mecanismo segundo o qual a aprovação do IRFA se deu em virtude da ação do lobby religioso. Primeiro, foi sugerido que, ao tomarem conhecimento sobre a situação da perseguição aos cristãos ao redor do mundo no pós Guerra Fria, os evangélicos americanos sentiram a necessidade de se envolverem com a política para gerar algum tipo de mudança a esse respeito. Segundo, para alcançarem isso, teriam formado alianças com membros de outras religiões, possibilitando a introdução do projeto de lei Wolf-Specter no Congresso em 1997. Terceiro, a linguagem forte da proposta teria afastado o apoio de outros atores importantes para a temática, fazendo com que ela fosse rejeitada. Quarto, apenas no ano seguinte, quando foi proposto um novo projeto ao Senado, o Nickles-Liberman, visando atender às preocupações dos opositores, é que se conseguiu obter o apoio necessário para a aprovação.

A confiança prévia no mecanismo como um todo era baixa, sendo um pouco mais alta em relação às proposições 01, 02 e 03 do que na 04. Após o levantamento de evidências, verificou-se que, de fato, ao tomarem conhecimento sobre as violações internacionais à liberdade religiosa, os evangélicos americanos realmente se mobilizaram politicamente em prol de seus irmãos ao redor do mundo, aumentando a confiabilidade na primeira proposição. Em relação à segunda, não se encontrou muitas observações que, a princípio, possibilitassem fazer inferências sobre ela, já que há observações divergentes quanto à participação ou não de líderes não-evangélicos no lobby em questão. A análise da terceira proposição, porém, aumentou a confiança nela, com indícios de que, conforme proposto, a lei Wolf-Specter não foi aprovada devido à incapacidade de convencer outros atores domésticos relevantes para a

questão. Por fim, em relação à quarta, não se obteve muitas informações, mas ainda assim foi possível ter certo grau de certeza de que as concessões feitas no projeto Nickles-Liberman submetido ao Senado possibilitou a sua aprovação.

Uma das principais dificuldades de analisar o mecanismo deu-se em relação à obtenção das fontes, especialmente as primárias. Devido à pandemia de COVID-19 e a problemas de saúde enfrentados pelo autor ao longo da pesquisa desta tese, não foi possível realizar entrevistas com alguns atores chaves para a compreensão dos eventos históricos que culminaram na aprovação do IRFA, em 1998. Dentre eles, os políticos que dão nome aos projetos de lei e ativistas como a Nina Shea ou a Bryant Hanford, além do acadêmico Allen D. Hertzke, que acompanhou em primeira mão os fatos analisados. Isso seria muito importante para a triangulação com as observações encontradas na literatura. Também não se encontrou muitas notícias de jornais da época em que a lei foi aprovada, com exceção de artigos de opinião no arquivo online do *The New York Times*.

Nesse sentido, ainda há muito acerca do que não se tem um nível alto de confiança quando se trata dos desdobramentos históricos que levaram à criação da USCIRF, algo importante, mas não essencial para a compreensão de sua atuação hoje na política externa americana. Pesquisas nesse sentido seriam mais relevantes para o campo da história das relações internacionais, sendo mais uma possibilidade de investigação para historiadores e internacionalistas que estudam questões relacionadas a movimentos em prol dos direitos humanos. No campo da Ciência Política, pode ser do interesse principalmente dos pesquisadores que trabalham com temas ligados a lobbys e grupos de influência, a nível mais doméstico do que internacional, como se propõe a presente tese.

Ainda assim, os resultados obtidos com a análise do *process tracing* no capítulo 5 contribuíram para testar algumas premissas do novo liberalismo de Moravisk (1997), cumprindo um dos objetivos iniciais da tese. Foi demonstrado que teorias tradicionais de RI podem sim ser usadas na análise de fenômenos religiosos internacionais, dando um exemplo de como se fazer isso.

Em seguida, no capítulo 6 foi testado um novo mecanismo. Dessa vez, buscou-se verificar se, apesar de ser uma instituição missionária (DREZNER, 2000), a USCIRF seria capaz de alcançar seus objetivos. A fim de verificar isso se buscou compreender as causas que teriam levado Obama a reassentar nos EUA, durante os seus dois mandatos, um grande número de refugiados iraquianos, conforme recomendado pela Comissão. Conforme já explicitado, a escolha pelo estudo de um caso envolvendo refugiados se deu tanto pelas possibilidades de mensuração quanto pela relação entre a temática e o mandato da USCIRF.

Esse caso em específico, como explicado no capítulo 4, foi escolhido após uma análise de todos os relatórios da Comissão no período de 2000 a 2020, quando se iniciou o processo de escrita desta tese.

A fim de possibilitar a operacionalização do *process tracing*, era necessário ter certeza de que o caso escolhido apresentava tanto uma causa X como um resultado Y. Tendo em vista a ausência de estudos prévios que permitissem a realização dessa escolha, foram investigadas todas as recomendações da USCIRF sobre refúgio no período determinado, classificando-as por país, a fim de descobrir quais haviam sido implementadas. Foi quando se verificou que o caso iraquiano além de conter X e Y, era mais relevante para os objetivos da pesquisa.

Isso posto, no capítulo 6, inicialmente foram descritas todas as recomendações de refúgio da USCIRF em relação ao Iraque, deixando clara a existência dos pré-requisitos necessários para a operacionalização do *process tracing*. Também foi explicado o mecanismo que seria verificado. Foi proposto que durante a administração Obama (2009-2016), houve uma congruência entre os interesses de sua doutrina para o Oriente Médio e os objetivos da Comissão. Esse mecanismo foi detalhado em três proposições.

Primeiro, o fim da Guerra no Iraque e a questão dos refugiados sempre foram uma preocupação para Obama, mesmo antes de sua eleição. Segundo, diante dos desdobramentos da Primavera Árabe, em 2011, ele tentou fortalecer os aliados regionais para manter os interesses estadunidenses, inclusive de segurança, no Oriente Médio. Terceiro, uma das maneiras de se alcançar isso foi acolhendo refugiados iraquianos para sinalizar comprometimento com a cooperação e aumentar a confiança dos parceiros locais na liderança dos EUA. Se fosse confirmado, o mecanismo contestaria o modelo ideacional modificado (DREZNER, 2000) quanto à incapacidade da USCIRF, enquanto instituição missionária de alcançar seus objetivos, devido ao seu isolamento.

Diferentemente do mecanismo testado no capítulo 05, neste, o nível de confiança era alto desde o início. Havia um grau um pouco mais baixo apenas quanto à terceira proposição, uma vez que se temia não encontrar evidências fortes o suficiente a ponto de se fazer qualquer tipo de inferência. Devido à confiança relativamente alta, procurou-se principalmente por observações que contestassem as proposições sugeridas. Porém, não foi isso o que aconteceu, sendo encontrados vários indícios de que o mecanismo existiu conforme teorizado.

Obama realmente fez da saída do Iraque uma promessa importante de campanha e priorizou os refugiados ao ser eleito. Quanto à sua estratégia para o Oriente Médio, ela foi baseada principalmente na divisão das responsabilidades de segurança com os aliados regionais, em um tipo de desengajamento, uma liderança distante. Isso mesmo após o

surgimento de grandes desafios como a Guerra Civil na Síria e o Estado Islâmico no Iraque. Dentre as medidas tomadas para obter a confiança de seus parceiros árabes, principalmente diante das negociações para um acordo nuclear com o Irã, o presidente americano usou a política de refúgio como um tipo de garantia, especialmente nas relações com a Jordânia, um parceiro bastante importante por vários motivos, entre os quais está o fato de que ela faz fronteira com Israel, uma das prioridades na agenda de Obama para a região.

A confiança no mecanismo foi, portanto, aumentada. O que aconteceu, sobretudo, pelas evidências primárias encontradas, as quais estavam de acordo com as obras acadêmicas secundárias sobre a política externa do democrata. Aparentemente, apenas evidências muito fortes, confirmadas, por exemplo, tanto por pessoas que trabalhavam na USCIRF como em setores de formulação de políticas para o Oriente Médio na administração Obama seriam capazes de abalar a confiança nos resultados obtidos. Pela natureza da pesquisa, porém, não se pode ter tanta confiança assim, já que a descoberta de novos documentos ou pesquisas posteriores podem trazer observações não esperadas que desafiem as inferências feitas com base no que se teve acesso.

Desse modo, confirmou-se o potencial explicativo do novo liberalismo (MORAVISCK, 1997), porém questionou-se a capacidade explicativa do modelo ideacional (DREZNER, 2000). Conforme foi explicitado ao fim do capítulo 6, o fato de a USCIRF ser uma instituição missionária insular não impediu que as suas recomendações para os refugiados iraquianos fossem atendidas. Observou-se que, em determinadas ocasiões, a depender dos interesses de atores domésticos e dos constrangimentos externos, os objetivos da Comissão podem sim ser alcançados, mesmo ela se mantendo fiel aos seus princípios fundadores.

Em termos gerais, é possível concluir que os dois estudos de caso, além de alcançarem os objetivos da tese de demonstrar como questões religiosas podem ser analisadas pela Ciência Política, também confirmou a hipótese do presente estudo. Com base nos resultados obtidos por essa pesquisa, infere-se que a ação do lobby religioso realmente foi fundamental para a criação da USCIRF e que, um dos desdobramentos disso foi a presença de demandas por liberdade religiosa em contextos específicos da política externa dos EUA. Isso pôde ser observado não apenas no caso estudado, mas também nos demais casos do capítulo 4 em que as recomendações da Comissão sobre refugiados foram atendidas.

Para que isso ocorra, no entanto, é preciso que haja um processo de convencimento de que as demandas não prejudicam os interesses americanos ou então, quando elas simplesmente coincidem com a doutrina de política externa adotada pela administração em

questão. Desde o início, ainda em 1997, o lobby em prol da liberdade religiosa teve dificuldades em convencer o *establishment* diplomático americano sobre a validade da causa que defendiam. O foco excessivo a princípio na perseguição anticristã contribuiu para que mesmo após a sua aprovação, em 1998, o IRFA fosse visto com desconfiança, como correspondente apenas aos interesses políticos dos evangélicos. Isso marca negativamente até hoje as instituições que foram criadas pela lei, embora no caso da USCIRF, a instituição tenha um nível maior de credibilidade por se manter fiel aos seus objetivos iniciais, comportamento típico de uma instituição missionária.

Essas conclusões, porém, podem ser mais bem verificadas por futuros estudos sobre outras questões e casos envolvendo a USCIRF. É possível até propor uma agenda de pesquisa baseada nisso. Pode-se observar, por exemplo, como foi a atuação da Comissão quanto às políticas para refugiados de outras nacionalidades, como os norte-coreanos, sudaneses ou iranianos. Nesse aspecto, a análise documental realizada no capítulo 04 oferece várias possibilidades. O fracasso da organização em convencer Trump a dar continuidade à estratégia de Obama de aceitar sírios, por exemplo, embora corrobore o argumento da tese, também constitui outra possibilidade de análise. Seria interessante um estudo de *process tracing* de explicação de resultado que buscasse investigar as razões que levaram o republicano a ter políticas migratórias tão restritivas, especialmente para os nacionais de países do Oriente Médio, contrastando com o seu antecessor.

Em termos mais amplos, também seria bastante relevante um estudo sobre o papel da USCIRF no combate ao antissemitismo. Os primeiros relatórios anuais da Comissão têm várias recomendações sobre a questão em relação a países europeus e a temática se faz presente até hoje em relação a países de maioria muçulmana como o Irã e o Egito. Os EUA também dispõem de um escritório dentro do Departamento de Estado para um enviado especial responsável pelo monitoramento do antissemitismo e outro para assuntos relacionados ao Holocausto. Logo, seria importante uma pesquisa que buscasse entender as relações entre os dois órgãos dentro da burocracia americana. O mesmo poderia ser feito quanto à USCIRF e outras instituições, como o próprio Departamento de Estado ou os demais órgãos criados pelo IRFA. Também seria relevante uma investigação sobre as ligações da Comissão com o Congresso americano.

Além dessas possibilidades, há uma série de outras questões relacionadas à promoção da liberdade religiosa que podem se tornar objeto de estudo das RI. Apesar do pouco apreço pelos refugiados, essa temática esteve bastante presente no governo Trump. Em 2018, sob sua liderança, o Departamento de Estado criou o *Ministerial to Advance Religious Freedom*. No

ano seguinte, o evento foi realizado novamente, em julho de 2019, reunindo em Washington diversos líderes religiosos e representantes da sociedade civil, bem como diplomatas e outras autoridades. A edição de 2021 seria realizada no Brasil, mas foi adiada pela pandemia. Ainda assim, em 2020, o país sul-americano, juntamente com mais 27 Estados aproveitaram o fórum estabelecido pela iniciativa e criaram a *International Religious Freedom or Belief Alliance* (IRFBA) baseada no Artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 2021, o Reino Unido tomou a liderança do evento (CASPER, 2022). Até o momento, porém, pouco tem se discutido sobre isso pela ótica das RI.

Relacionado a isso, uma questão que também precisa ser melhor explorada é o papel que a liberdade religiosa teve na política externa brasileira durante o governo Bolsonaro. Conforme mencionado na introdução, esse foi um tema recorrente em seus discursos na Assembleia Geral da ONU. Aparentemente, entretanto, nenhuma medida concreta foi tomada pelo Itamaraty para avançar a questão nas relações internacionais do Brasil. Ao mesmo tempo em que o presidente tentou retratar o país no exterior como um guardião da causa, os números de intolerância religiosa cresceram significativamente no âmbito doméstico.

Apenas em 2021, foram feitas 586 denúncias ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. É um aumento de quase 141% em relação às 243 do ano anterior. A maioria dos incidentes corresponde a ataques contra praticantes de religiões de matriz africana (PERILLO, 2022). Os casos de antissemitismo também aumentaram significativamente durante o período em questão. O relatório “O Antissemitismo durante o governo Bolsonaro” produzido por acadêmicos ligados ao Observatório Judaico de Direitos Humanos constatou que os incidentes de cunho neonazista ou antissemita dobraram a cada ano no Brasil entre 2019 e 2022, indo de 24 casos no primeiro ano para 66 no ano seguinte e 47 apenas no primeiro semestre de 2022 (O GLOBO, 2022).

A maioria desses casos está registrada nos relatórios anuais do Escritório para Liberdade Religiosa do Departamento de Estado dos EUA, um dos órgãos criados pelo IRFA, em 1998 (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2022). Esses fatos geram uma série de questionamentos que ainda precisam de respostas acadêmicas, em especial no que diz respeito ao antissemitismo. É preciso explorar o que levou a um crescimento tão grande do ódio aos judeus, justamente em um dos governos que mais se aproximou de Israel, como foi o caso de Bolsonaro. Uma de suas principais promessas de política externa durante a campanha eleitoral de 2018, por exemplo, foi a mudança da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém. Embora isso não tenha acontecido, foram muitas as tentativas de alinhar o Brasil ao Estado judeu, o que pode ser observado principalmente no padrão de votação brasileiro nos órgãos da

ONU em relação ao conflito palestino-israelense. Surgem daí várias perguntas relevantes sobre sionismo cristão e liberdade religiosa.

Nesse sentido, esta tese é apenas um exemplo de como temas religiosos podem ser explorados na Ciência Política. Espera-se, portanto, ter sido feita uma contribuição relevante, por meio do estudo das recomendações da USCIRF sobre os refugiados iraquianos durante a administração Obama.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combating COVID-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

AÇIKYILDIZ-ŞENGÜL, Birgül. The Yezidis: An ancient people, tragedy, and struggle for survival. *In: Routledge Handbook of Minorities in the Middle East*. Routledge, p. 146-158, 2018.

ADENIRAN, Adegboyega B.; DANIELL, Katherine A. Transaqua: Power, political change and the transnational politics of a water megaproject. **International Journal of Water Resources Development**, v. 37, n. 2, p. 234-255, 2021.

AKRAM, Susan. UNRWA and Palestinian Refugees. **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**, Oxford: Oxford University Press, p. 227-240, 2014.

ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign policy analysis: new approaches**. New York: Routledge, 2016.

ALLISON, Graham T.; HALPERIN, Morton H. Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications. **World politics**, v. 24, n. S1, p. 40-79, 1972.

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban missile crisis. New York: Pearson P T R, 1971.

AL-QDAH, Talal Abdel Karim; LACROIX, Marie. Syrian refugees in Jordan: Social workers use a Participatory Rapid Appraisal (PRA) methodology for needs assessment, human rights and community development. **International Social Work**, v. 60, n. 3, p. 614-627, 2017.

AMSTUTZ, Mark R. **Evangelicals and American foreign policy**. Oxford University Press, 2013.

ANDREW, Brother; SHERRILL, John; SHERRILL, Elizabeth. **God's smuggler**. Londres: Hodder & Stoughton, 2012.

ANKER, Deborah E.; POSNER, Michael H. Forty Year Crisis: A Legislative History of the Refugee Act of 1980. **San Diego L. Rev.**, v. 19, 1981.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. **World politics**, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.

BAS, Magdalena. Back to sovereignty? Policy space in investor-State dispute settlement. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 65, 2022.

BAUMANN, Clara; DENARDI, Luciana. Covid-19 and Digital Anti-Sinophobia in Argentina. **New Diversities**, v. 24, n. 1, p. 67-89, 2022.

BBC. **Conheça os yazidis, minoria cercada em montanha por rebeldes no Iraque**. 08 ago.e 2014a. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140808_iraque_minoria_cercada_fn_vj. Acesso em: 22 out. de 2022.

BBC. **Mapas explicam batalha do 'EI' pela Síria e pelo Iraque**. 16 out. 2014b. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141015_mapas_siria_lab. Acesso em: 24 out. 2022.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Analyzing foreign policy**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing**. University of Michigan Press, 2016.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: Foundations and guidelines**. University of Michigan Press, 2019.

BENDOR, Jonathan; TAYLOR, Serge; VAN GAALEN, Roland. Stacking the deck: Bureaucratic missions and policy design. **American Political Science Review**, v. 81, n. 3, p. 873-896, 1987.

BENNETT, Andrew. "Process Tracing and Causal Inference." In **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**, 2nd ed., ed. Brady, Henry E. and Collier, David, 207–19. Lanham, MD. Rowman and Littlefield, 2010.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (ed.). **Process tracing**. Cambridge University Press, 2015.

BENTO, Fábio Régio. Relações Internacionais e Religião –hipóteses sobre possíveis causas de uma negligência investigativa no Brasil. *In*: CARLETTI, Anna; NOBRE, Fábio R.F.; FERREIRA, Marcos Alan S.V. Relações internacionais e religião. **Reflexões rumo a um contexto pós-laicista**. João Pessoa. Editora UFPB, 2020.

BETTS, Alexander. **Forced Migration and Global Politics**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

BETTS, Alexander; COLLIER, Paul. **Refuge: Transforming a broken refugee system**. Penguin UK, 2017.

BIDDLE, Lizzie. Refugee resettlement under the Obama administration: Untangling the US refugee assistance program at the federal level. **Global Journal of Peace Research and Praxis**, v. 2, n. 1, 2018.

BLITT, Robert C. The Wolf Act Amendments to the US International Religious Freedom Act: Breakthrough or Breakdown?. **University of Pennsylvania Journal of Law & Public Affairs**. v. 4, n. 2, Jan. 2019.

BOSE, Pablo S. The shifting landscape of international resettlement: Canada, the US and Syrian refugees. **Geopolitics**, v. 27, n. 2, p. 375-401, 2020.

BRANDS, Hal. US grand strategy in an age of nationalism: Fortress America and its alternatives. **The Washington Quarterly**, v. 40, n. 1, p. 73-94, 2017.

BREUNING, Marijke. **Foreign policy analysis: A comparative introduction**. Springer, 2007.

BROWN, Anastasia, SCRIBNER, Todd. “Unfulfilled Promises, Future Possibilities: The Refugee Resettlement System in the United States.” **Journal on Migration and Human Security**. v. 2, n. 2, p. 101-20, 2014.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. Editora Universal de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

BUSCHER, Michele Anne. **Commission Impossible: The International Religious Freedom Act and its Impact on US Foreign Policy with Particular Reference to Iraq and Burma, 1999-2012**. Claremont: The Claremont Graduate University. 2013.

CALCULLI, Marina. Mirage of retrenchment: Obama and the Syrian Conflict. *In*: CLEMENTI, Marco; DIAN, Matteo. **US Foreign Policy in a Challenging World**. Nova York: Springer, 2018. p. 279-296.

CARR, Edward Hallet. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Uma introdução aos estudos das relações internacionais. 2. Ed. Brasília: Editora da UnB, 2001.

CASPER, Jayson. The British Are Coming: UK Takes Religious Freedom Torch from US. **Christianity Today**. 13 de jul.2022. Disponível em: <https://www.christianitytoday.com/news/2022/july/forb-ministerial-irf-summit-uk-us-religious-freedom-london.html>. Acesso em: 25 de out. 2022.

CASTELLI, E. A. Praying for the persecuted church: US Christian activism in the global arena. **Journal of Human Rights**, v. 4, n. 3, p. 321-351, 2005.

CHASE, Margaret. From Madisonian Secularism to a Christian Government: The International Religious Freedom Act of 1998. **Undergraduate Student Research Awards**. 36, 2017. Disponível em: https://digitalcommons.trinity.edu/infolit_usra/36. Acesso em: 21 maio. 2022.

CHECKEL, Jeffrey T. Process tracing. *In*: **Qualitative methods in international relations**. Palgrave Macmillan, Londres, 2008. p. 114-127.

CHELINI-PONT, Blandine. American Religious Diplomacy since the International Religious Freedom Act. **Religion, Diplomacy and Peace**: Conférence annuelle de la Commission Internationale d'Etudes et d'Histoire du Christianisme, Jun. 2018, Rome, Italy.

CLINTON, Hillary Rodham. **Escolhas Difíceis**. São Paulo: Globo Livros, 2016.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

CONNOR, Philip; KROGSTAD, Jens Manuel. **U.S. on track to reach Obama administration's goal of resettling 110,000 refugees this year**. 20 jan.2017. Disponível em:

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/01/20/u-s-on-track-to-reach-obama-administrations-goal-of-resettling-110000-refugees-this-year/>. Acesso em: 25 out. 2022.

CRAVINHO, João Gomes (2006). **Visões de Mundo**. 2. ed. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2006.

DE JESUS, Diego Santos Vieira. Em nome de Deus? religião e relações internacionais. **Ciencias Sociales y Religión/Ciências Sociais e Religião**, v. 20, n. 29, p. 215-231, 2018.

DIETRICH, John W. U.S. Human Rights Policy in the Post-Cold War Era. **Political Science Quarterly**. 121.2 (Summer), p. 269–294, 2006.

DORAÏ, Kamel. Conflict and Migration in the Middle East: Syrian Refugees in Jordan and Lebanon. In: KARAKOULAKI, Marianna; SOUTHGATE, Laura; STEINER, Jakob. **Critical Perspectives on Migration in the Twenty-First Century**, E-International Relations Publishing, p.113-126, 2018.

DOYLE, Michael. Liberalism and World Politics. **The American Political Science Review**. v. 89, n.4, p. 1151-1169, 1986.

DREZNER, Daniel W. Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. **American Journal of Political Science**, p. 733-749, 2000.

DU MEZ, Kristin Kobes. **Jesus e John Wayne: como o evangelho foi cooptado por movimentos culturais e políticos**. Rio de Janeiro: Thomas Nelson, 2022.

DUNNE, Tim. Chapter 6 – Liberalism. In.: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia, (ed.). **The globalization of world politics: An introduction to international relations**. Oxford University Press, p. 110-122, 2013.

EARSOM, Joseph; DELREUX, Tom. A nice tailwind: The EU's goal achievement at the IMO initial strategy. **Politics and Governance**, v. 9, n. 3, p. 401-411, 2021.

FARR, Thomas F. Our Failed Religious Freedom Policy: the IRFA has not been adequately implemented. **First Things**. Novembro de 2013. Disponível em: <https://www.firstthings.com/article/2013/11/our-failed-religious-freedom-policy>. Acesso em: 03 maio. 2018.

FARR, Thomas F. Our Failed Religious Freedom Policy: the IRFA has not been adequately implemented. **First Things**. Nov. 2013. Disponível em: <https://www.firstthings.com/article/2013/11/our-failed-religious-freedom-policy>. Acesso em: 03 maio. 2018.

FARR, Thomas F. **World of faith and freedom: Why international religious liberty is vital to American national security**. Oxford University Press on Demand, 2008.

FERREIRA, Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat. O Fenômeno Religioso e as Relações Internacionais: perspectivas analíticas e as novas agendas de pesquisa no Brasil. *In.*: CHAVES, Daniel; WINAND, Erica; PINHEIRO, Lucas. **Perspectivas e Debates em Segurança, Defesa e Relações Internacionais**. Editora da Universidade Federal do Amapá: Macapá, 2015.

FERREIRA, Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat. **Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, processos e novos temas**. João Pessoa, Editora UFPB, 2020.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. Forced Migration in South America. *In*: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena *et al.* (ed.). **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. OUP Oxford, 2014.

FITZGERALD, David; RYAN, David. **Obama, US foreign policy and the dilemmas of intervention**. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

FITZPATRICK, Joan. The Internatinoal Dimension of US Refugee Law. **Berkeley J. Int'l L.**, v. 15, p. 1-26, 1997.

FORSYTHE, David. US foreign policy and human rights, **Journal of Human Rights**, v. 1, n. 4, p. 501-521, 2002.

FULLER, Jaime. How Obama talked about Iraq, from 2002 to 2014. **The Washington Post**. 19 jun.014. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2014/06/19/how-obama-talks-about-iraq-before-and-after/>. Acesso em: 24 out. 2020.

GANI, Jasmine. US policy towards the Syrian conflict under Obama: Strategic patience and miscalculation. *In*: **The War for Syria**. Abingdon: Routledge, 2019. p. 209-227.

GERGES, Fawaz A. The Obama approach to the Middle East: the end of America's moment?. **International Affairs**, v. 89, n. 2, p. 299-323, 2013.

GOLDBERG, Jeffery. The Obama Doctrine. **The Atlantic**. 15 abr. 2016. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>. Acesso em: 25 out. 2022.

GOLDBERG, Jeffrey. Washington Discovers Christian Persecution. **The New York Times**. 22 dez. 1997. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1997/12/21/magazine/washington-discovers-christian-persecution.html>. Acesso em: 24 ago. 2022.

GUNN, T. Jeremy. **A Preliminary Response to Criticisms of the International Religious Freedom Act of 1998**, BYU Law, , rev. 841, 2000. Disponível em: <https://digitalcommons.law.byu.edu/lawreview/vol2000/iss3/7>. Acesso em: 03 maio. 2018.

GUTHRIE, Stan. **Victorious: Corrie ten Boom and The Hiding Place**. Orleans: Paraclete Press, 2019.

HAMID, Shadi. The Arab Spring's last experiment in democracy is over. **NPR**. 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www.npr.org/2022/07/29/1114613173/the-arab-springs-last-experiment-in-democracy-is-over>. Acesso em: 24 out. 2022.

HANFORD, Laura Bryant. The International Religious Freedom Act: Sources, Policy, Influence. **The Review of Faith & International Affairs**, v. 6, n. 2, p. 33-39, 2018.

HATZOPOULOS, Pavlos; PETITO, Fabio (ed.). **Religion in international relations: the return from exile**. New York: Palgrave MacMillan, 2003.

HAYNES, Jeffrey. **An Introduction to International Relations and Religion**. Londres: Pearson, 2013.

HAYNES, Jeffrey. Religião nas Relações Internacionais: teoria e prática. *In.*: CARLETTI, Anna; FERREIRA, Marcos Alan S.V. **Religião e Relações Internacionais: dos debates teóricos ao papel do Cristianismo e do Islã**. Curitiba: Juruá Editora, 2016, p. 21-51.

HERMANN, Charles F. Decision Structure and Process Influences on Foreign Policy. *In.*: EAST, A. M. *et al* (ed.). **Why Nations Act**, Beverly Hills, CA: Sage, 1978.

HERTZKE, Allen D. **Freeing God's children: The unlikely alliance for global human rights**. Rowman & Littlefield, 2004.

HERTZKE, Allen D. International Religious Freedom Policy: taking stock. **The Review of Faith & International Affairs**, v. 6, n. 2, p. 17-23, 2008.

HLAVSOVÁ, Aneta. Involved in the Middle East: George W. Bush versus Barack Obama. **Central European Journal of International & Security Studies**, v. 11, n. 2, 2017.

HOLLIS, M.; SMITH S. **Explaining and Understanding International Relations**. London: Clarendon, 1990.

HUDSON, Valerie M.; DAY, Benjamin S. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Rowman and Littlefield, 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Attacks on Ghouta: Analysis of Alleged Use of Chemical Weapons in Syria**. 10 set. 2013. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2013/09/10/attacks-ghouta/analysis-alleged-use-chemical-weapons-syria>. Acesso em: 25 out. 2022.

HUNTINGTON, Samuel P. The Clash of Civilizations?. **Foreign Affairs**, v. 72, n. 03, p. 22-49, 1993.

HURD, Elizabeth Shakman. **The Politics of Secularism in International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais**. 3. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2018.

JANMYR, Maja. UNHCR and the Syrian refugee response: negotiating status and registration in Lebanon. **The International Journal of Human Rights**, 22:3, 393-419, 2018.

JERVIS, R. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

JØRGENSEN, Knud Erik. International relations theory. **A New Introduction**. 2. ed. Londres: Palgrave MacMillan, 2018.

KAGAN, Michael. The UN "Surrogate State" and the Foundation of Refugee Policy in the Middle East. **Scholarly Works**. Paper 781, 2012.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 1989.

KAUFMAN, Joyce P. **A concise history of US foreign policy**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2021.

KENNEDY, Edward M. **Refugee act of 1980**. *International Migration Review*, v. 15, n. 1-2, p. 141-156, 1981.

KERWIN, Donald. The faltering US refugee protection system: Legal and policy responses to refugees, asylum-seekers, and others in need of protection. *Refugee Survey Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 1-33, 2012.

KING, Garry.; KEOHANE, Robert.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KRASNER, Stephen D. Are bureaucracies important?(or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, n. 7, p. 159-179, 1972.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, p. 93-110, 2012.

KRIEG, Andreas. Externalizing the burden of war: the Obama Doctrine and US foreign policy in the Middle East. *International Affairs*, v. 92, n. 1, p. 97-113, 2016.

KROGSTAD, Jens Manuel. Key facts about refugees to the U.S. **Pew Research Center**. 07 out. 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/07/key-facts-about-refugees-to-the-u-s/>. Acesso em: 24 out. 2022.

LACKEY, Michael. Conceptualizing Christianity and Christian Nazis after the Nuremberg Trials. *Cultural Critique*, v. 84, p. 101-133, 2013.

LANTIS, Jeffrey S.; HOMAN, Patrick. **US foreign policy in action: an innovative teaching text**. Taylor & Francis, 2022.

LAVERY, Kirsten; CASSIDY, Elizabeth. **Factsheet International Religious Freedom Act (IRFA)**. USCIRF. Mar. 2021. Disponível em: <https://www.uscifr.gov/sites/default/files/2021-03/2021%20Legislation%20Factsheet%20-%20IRFA.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

LIONBERGER, E. **The Syrian refugee crisis: A rhetorical analysis of President Barack Obama, Hillary Clinton, and President Donald J. Trump's political discourse about Syrian refugees.** Dissertação (Mestrado em Estudos de Comunicação e Jornalismo). Dakota do Sul: South Dakota State University, 2017.

LIMA, Iana Alves de. Transparência e rigor em process tracing: caminhos para a aplicação da lógica bayesiana. In: ANPOCS, **44º Encontro Anual da ANPOCS**, dezembro de 2020, na forma remota. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/44-encontro-anual-da-anpocs/spg-7/spg27-4/12662-transparencia-e-rigor-em-process-tracing-caminhos-para-a-aplicacao-da-logica-bayesiana>. Acesso em: 05 nov. 2022.

LOESCHER, Gil. UNHCR and Forced Migration. **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**, Oxford: Oxford University Press, p. 215-26, 2014.

LYNCH, Marc. **The new Arab wars: Uprisings and anarchy in the Middle East.** Nova York: Public Affairs, 2016.

MARSDEN, Lee. **For God's Sake: US Foreign Policy and the Christian Right.** London: Zed Books Ltd., 2008.

MARSHALL, P. **Their blood cries out: The worldwide tragedy of modern Christians who are dying for their faith.** Tennessee: Thomas Nelson, 1997.

MARSHALL, Paul; GILBERT, Lela; SHEA, Nina. **Perseguidos: o ataque global aos cristãos.** São Paulo: Mundo Cristão, 2014.

MARTIN, David A. Refugee Act of 1980: Its Past and Future. **Mich. YBI Legal Stud.**, v. 3, p. 91, 1982.

MATEO, Luiza Rodrigues. **Deus abençoe a América: religião, política e relações internacionais dos Estados Unidos.** 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP, UNICAMP e PUC-SP).

MEAD, Walter Russell. **The Arc of a Covenant: The United States, Israel and the Fate of the Jewish People.** Nova York: Knopf Publishing Group, 2022.

MEIHY, Murilo. **Os Libaneses.** São Paulo: Editora Contexto, 2016.

MICINSKI, Nicholas R. Refugee Policy as Foreign Policy: Iraqi and Afghan Refugee Resettlements to the United States. **Refugee Survey Quarterly**, v. 37, n. 3, p. 253-278, 2018.

MIGRATION POLICY INSTITUTE. **Refugees and Asylees in the United States**. 13 maio. 2021. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states-2021>. Acesso em: 25 out. 2022.

MIGRATION POLICY INSTITUTE. **U.S. Annual Refugee Resettlement Ceilings and Number of Refugees Admitted, 1980-Present**. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/us-refugee-resettlement>. Acesso em: 20 out. 2022.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. **International Organizations**, p. 513-553, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. The New Liberalism. In: GOODIN, Robert E. (ed.). **The Oxford handbook of political science**. OUP Oxford, 2009.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign policy analysis: A toolbox**. Springer, 2018.

MORRIS, Benny. **The birth of the Palestinian refugee problem revisited**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NAE. **Aid for the Persecuted Church 1975**. 01 jan. 1975. Disponível em: <https://www.nae.org/aid-for-the-persecuted-church-1975/>. Acesso em: 22 out. 2022.

NAE. **Religious Freedom Around the World 1972**. 01 jan. 1972. Disponível em: <https://www.nae.org/religious-freedom-around-the-world-1972/>. Acesso em: 22 out. 2022.

NAE. **Worldwide Religious Persecution**. 01 jan. 1996. Disponível em: <https://www.nae.org/worldwide-religious-persecution/>. Acesso em: 22 out. 2022.

NAPOLEONI, Loretta. **A fênix islamista: o Estado Islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2015.

NARIZNY, Kevin. **The Political Economy of Grand Strategy**. New York, NY: Cornell University Press. 2007.

NATIONAL SECURITY STRATEGY ARCHIVE. **National Security Strategy 2010**. 27 maio. 2010. Disponível em: <https://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/>. Acesso em: 22 out. 2022.

NETANYAHU, Benjamim. **Bibi: My Story**. Nova York: Threshold Editions, 2022.

NOWRASTEY, Alex. Terrorists by Immigration Status and Nationality: A Risk Analysis, 1975–2017. **CATO Institute**. 07 maio. 2019. Disponível em: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/terrorists-immigration-status-nationality-risk-analysis-1975-2017>. Acesso em: 24 out. 2022.

O GLOBO. **Difusão do antissemitismo durante governo Bolsonaro é preocupante**. 29 de agosto de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaao/editorial/coluna/2022/08/difusao-do-antissemitismo-durante-governo-bolsonaro-e-preocupante.ghtml>. Acesso em: 25 out. 2022.

OBAMA, Barack. Remarks of President Barack Obama - Responsibly Ending the War in Iraq. **The White House**. 27 de fevereiro de 2009a. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-ndash-responsibly-ending-war-iraq>. Acesso em: 24 out. 2022.

OBAMA, Barack. Remarks By President Obama To The Turkish Parliament. **The White House**. 06 abr. 2009b. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-obama-turkish-parliament>. Acesso em 24 de outubro de 2009.

OBAMA, Barack. Remarks by the President on a new beginning. **The White House**. 04 jun. 2009c. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>. Acesso em: 25 out. 2022.

OBAMA, Barack. Remarks by the President on the Death of Muammar Qaddafi. **The White House**. 20 out. 2011a. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/10/20/remarks-president-death-muammar-qaddafi>. Acesso em: 24 out. 2022.

OBAMA, Barack. Remarks by President Obama and Prime Minister al-Maliki of Iraq in a Joint Press Conference. **The White House**. 12 dez. 2011b. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/12/12/remarks-president-obama-and-prime-minister-al-maliki-iraq-joint-press-co>. Acesso em: 25 out. 2022.

OBAMA, Barack. Remarks by the President to the White House Press Corps. **The White House**. 20 ago. 2012. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/08/20/remarks-president-white-house-press-corps>. Acesso em: 25 out. 2022.

OBAMA, Barack. Statement by the President. **The White House**. 30 set. 2013. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/30/statement-president>. Acesso em: 25 out. 2022.

OBAMA, Barack. Statement by the President. **The White House**. 07 de agosto de 2014a. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>. Acesso em: 25 out. 2022.

OBAMA, Barack. Statement by the President on ISIL. **The White House**. 10 set. 2014b. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>. Acesso em: 25 out. 2022.

OBAMA, Barack. **Press Conference by President Obama -- Antalya, Turkey**. 16 nov. 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/press-conference-president-obama-antalya-turkey>. Acesso em: 25 out. 2022.

OBAMA, Barack. **Uma Terra Prometida**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

OBAMA, Barack. Remarks by the President on the Middle East and North Africa. **The White House**. 19 maio. 2022. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa%20>. Acesso em: 25 out. 2022.

OBAMA, Barack. **Press Conference by President Obama**. 22 nov. 2022. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/22/remarks-president-obama-press-conference>. Acesso em: 25 out. 2022.

ONU NEWS. **Em discurso na ONU, Jair Bolsonaro pede combate à "crisofobia"**. 22 set. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/09/1727002>. Acesso em: 21 maio. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf.. Acesso em: 26 Maio. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis**. 1966. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm>. Acesso em: 26 Maio. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos**. 1998. Disponível em: <
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf>. Acesso em 18 de janeiro de 2023.

PASTOR, Eugenia Relano. The Flawed Implementation of the International Religious Freedom Act of 1998: A European Perspective. **Byu Law**, v. 2005, n. 3, 2005.. Disponível em: <https://digitalcommons.law.byu.edu/lawreview/vol2005/iss3/7>. Acesso em: 24 jul.2020.

PEREZ, Luke M. **Building the Strategy of Freedom: Jimmy Carter, Ronald Reagan, and International Religious Freedom**. University of Missouri., 2019.

PERILLO, Lorraine. O que é intolerância religiosa, quem sofre no Brasil e como identificar?. **UOL Notícias**. 1 ago 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/08/10/intolerancia-religiosa-no-brasil-o-que-e-e-como-identificar.htm>. Acesso em: 25 out.e 2022.

PETITO, Fabio; HATZOPOULOS, Pavlos. **Religion in international relations: The return from exile**. Springer, 2003.

PEW RESEAERCH CENTER. **Public Attitudes Toward the War in Iraq: 2003-2008**. 19 mar. 2008. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/2008/03/19/public-attitudes-toward-the-war-in-iraq-20032008/>. Acesso em: 24 out. 2022.

PEW RESEARCH CENTER. **A Closer Look at How Religious Restrictions Have Risen Around the World**. 15 jul. 2018. Disponível em: <https://www.pewforum.org/2019/07/15/a-closer-look-at-how-religious-restrictions-have-risen-around-the-world/>. Acesso em: 14 jul. 2020.

PEW RESEARCH CENTER. **A Closer Look at How Religious Restrictions Have Risen Around the World**. 15 jul. 2019. Disponível em: <https://www.pewforum.org/2019/07/15/a-closer-look-at-how-religious-restrictions-have-risen-around-the-world/>.

closer-look-at-how-religious-restrictions-have-risen-around-the-world/. Acesso em: 14 jul. 2020.

PINTO, Maria do Céu de Pinho *et al.* Mapping the Obama administration's response to the Arab Spring. **Revista Brasileira de política internacional**, v. 55, n. 2, p. 109-130, 2012.

PRIFTI, Bledar. The Future of US Foreign Policy in the Middle East. *In: US Foreign Policy in the Middle East*. Londres: Palgrave Macmillan, 2017.

PUGH, Jeff. **Democratic Peace Theory**. CEMPROC Occasional Paper Series. 2005. Disponível em: <http://www.cemproc.org/democraticpeaceCWPS.pdf>. Acesso em: 12 Maio. 2016.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

QUERO, Jordi; DESSÌ, Andrea. Unpredictability in US foreign policy and the regional order in the Middle East: reacting vis-à-vis a volatile external security-provider. **British Journal of Middle Eastern Studies**, v. 48, n. 2, p. 311-330, 2019.

REFUGEE PROCESSING CENTER. **Archives**. Disponível em: <https://www.wrapsnet.org/archives/>. Acesso em: 20 out. 2022.

ROBERTS, Maurice A. The US and refugees: The refugee act of 1980. **African Issues**, v. 12, n. 1-2, p. 4-6, 1982.

RODEWALD, Erin; SABATIER, Lou Ann. **The 20th Anniversary of the International Religious Freedom Act: A Retrospective**. Wilberforce 21, 2018. Disponível em: https://21wilberforce.org/wp-content/uploads/2018/12/7.0-IRF-Retrospective_11.28.18.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

ROSENTHAL, A. M. Persecuting the Christians. **The New York Times**. 11 Fev. 1997. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1997/02/11/opinion/persecuting-the-christians.html?searchResultPosition=88>. Acesso em: 22 out. 2022.

RZEPKA, Mary. **The Link Between International Religious Freedom and National Security: Ensuring a Safe America While Pursuing Our Ideals**. Center for Christianity and Scholarship. Durham, Abr. 2018. Disponível em: <https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/16773/Rzepka.Mary.FinalMP.pdf?sequence=2>. Acesso em: 24 jul. 2020.

SALLEH, Mohd Afandi. **The Christian Right and US Foreign Policy in the Twenty-first Century**. Durham theses, Durham University, 2011. Disponível em <http://etheses.dur.ac.uk/669/>. Acesso em: 21 maio. 2021.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 40-59, 2013.

SANDAL, Nukhet A; FOX, Jonathan. **Religion in International Relations Theory: interactions and possibilities**. New York: Routledge, 2013.

SANDOVAL, Amanda. **US Refugee Integration policy. A Comparative Analysis of Refugee Policy Internationally**. A Capstone Project (Master of Arts in Policy Studies), School of Interdisciplinary Arts & Sciences, University of Washington Bothell, Bothell, 2019.

SANTANA, Uziel; MORENO, Jonas; ZILLI, Edna. **Refugiados no Brasil: Histórias de fé em um contexto de perseguição religiosa**. Brasília: ANAJURE Publicações, 2015.

SASSOON, Joseph. **The Iraqi refugees: The new crisis in the Middle East**. Londres: Bloomsbury Publishing, 2008.

SCHWARTZ, Adi; WILF, Einat. **A Guerra do Retorno: como resolver o problema dos refugiados e estabelecer a paz entre palestinos e israelenses**. São Paulo: Editora Contexto, 2020.

SEIPLE, Chris; HOOVER, Dennis. Religious Freedom and Global Security. In: HERTZKE, Allen D. (ed.). **The Future of Religious Freedom: Global Challenges**. Oxford e Nova York: Oxford University Press, p. 315–30, 2012.

SNYDER, Jack (ed.) **Religion and International Relations Theory**. Nova York: Columbia University Press, 2012

PHILPOTT, Daniel; SHAH, Timothy Samuel. The Fall and Rise of Religion in International Relations: History and Theory. In: SNYDER, Jack (ed.) **Religion and International Relations Theory**. Nova York: Columbia University Press, 2012, 24–60.

POWER, Samantha. **A Educação de Uma Idealista: Memórias**. São Paulo: Campanha das Letras, 2021.

SHANKER, Tom. Campaign Promises on Ending the War in Iraq Now Muted by Reality. **The New York Times**. 04 dez. 2008. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2008/12/04/us/politics/04military.html>. Acesso em: 24 out. 2022.

SHEA, Nina. **In the Lion's Den: Persecuted Christians and What the Western Church Can Do About It**. Broadman & Holman Publishers, 1997.

SHEA, Nina. The origins and legacy of the movement to fight religious persecution. **The Review of Faith & International Affairs**, v. 6, n. 2, p. 25-31, 2008

SILOVE, Nina. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’. **Security Studies**, v. 27, n.01, 2018.

SNYDER, Sarah B. Human Rights and US Foreign Relations. *In: Oxford Research Encyclopedia of American History*. 2016.

THE WHITE HOUSE. **President Obama Announces More Key Administration Posts**. 14 ago. 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/president-obama-announces-more-key-administration-posts-81409>. Acesso em: 24 out. 2022.

THE WHITE HOUSE. **Remarks by the President on Ending the War in Iraq**. 21 out. 2011. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/10/21/remarks-president-ending-war-iraq>. Acesso em: 24 out. 2022.

THE WHITE HOUSE. **Government Assessment of the Syrian Government's Use of Chemical Weapons on August 21, 2013**. 30 ago. 2013. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/08/30/government-assessment-syrian-government-s-use-chemical-weapons-august-21>. Acesso em: 25 out. 2022.

THOMAS, Scott. **The global resurgence of religion and the transformation of international relations: The struggle for the soul of the twenty-first century**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

TOKAR, Cansu. **The foreign policy of the United States towards Saudi Arabia and Iran in the 21st century**. 2022. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Middle East Technical University, Ancara.

TOOSI, Nahal; MIN KIM, Seung. Obama raises refugee goal to 110,000, infuriating GOP. **Politico**. 13 set.2016. Disponível em: <https://www.politico.com/story/2016/09/obama-refugees-228134>. Acesso em: 25 out. 2022.

TYSON, Tahl. The Refugee Act of 1980: Suggested reforms in the overseas refugee program to safeguard humanitarian concerns from competing interests. **Wash. L. Rev.**, v. 65, p. 921, 1990.

U.S. CITEZENSHIP IMMIGRATION SERVICES. **RAIO Combined Training Program - Officer Training RAIO Combined Training Program International Religious Freedom Act (IRFA) and Religious Persecution**. 20 dez. 2019. Disponível em: https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/foia/IRFA_LP_RAIO.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

UCANEWS. **UNHCR failing persecuted Christian refugees in Bangkok**. 15 ago. 2017. Disponível em: <https://www.ucanews.com/news/unhcr-failing-persecuted-christian-refugees-in-bangkok/79997>. Acesso em: 20 out. 2022.

UNGER, David. The foreign policy legacy of Barack Obama. **The International Spectator**, v. 51, n. 4, p. 1-16, 2016.

UNHCR. **Resettlement in the United States**. [s.d]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/resettlement-in-the-united-states.html>. Acesso em: 20 out. 2022.

UNHCR. **Refugee Statistics**. [s.d]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=yI5rBp>. Acesso em: 20 out. 2022.

UNHCR. **The Global Report 2006**. 30 jun. 2007. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/501f7d2e2/global-report-2006.html>. Acesso em: 24 out. 2022.

UNHCR. **Global Trends 2009**. 15 jun. 2010. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4c11f0be9.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

UNHCR. **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status**. Genebra, dezembro de 2011. Disponível em <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

UNHCR. **Global Trends 2011**. 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/country/4fd6f87f9/unhcr-global-trends-2011.html>. Acesso em: 25 out. 2022.

UNHCR. **Global Trends 2012**. 2012. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/country/51bacb0f9/unhcr-global-trends-2012.html>. Acesso em: 25 out. 2022.

UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2015**. 20 jun. 2016. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>. Acesso em: 25 out. 2022.

UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2016**. 19 jun. 2017. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>. Acesso em: 25 out. 2022.

UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2021**. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/brochures/62a9d1494/global-trends-report-2021.html>. Acesso em: 20 out. 2022.

UNHCR. **Resettlement Data Finder (RDF)**. 2022. Disponível em: <https://rsq.unhcr.org/en/#hi5K>. Acesso em: 24 out. 2022.

UNRWA. **Where We Work**. 2022. Disponível em: <https://www.unrwa.org/where-we-work>. Acesso em: 25 out. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Application and Case Processing**. [s.d.] Disponível em: <https://www.state.gov/refugee-admissions/application-and-case-processing/>. Acesso em: 20 out. 2022.

U.S. STATE DEPARTMENT. **Refugee Admissions**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.state.gov/refugee-admissions/>. Acesso em 20 de outubro de 2022.

U.S. CONGRESS. **S.643 - Refugee Act of 1979**. 96th Congress (1979-1980). Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/senate-bill/643/actions>. Acesso em: 20 out. 2022.

U.S. CONGRESS. **S.Con.Res.71 - A concurrent resolution expressing the sense of the Senate with respect to the persecution of Christians worldwide**. 104th Congress (1995-1996). Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-concurrent-resolution/71/all-actions?s=1&r=35&overview=closed>. Acesso em: 22 out. 2022.

U.S. CONGRESS. **H.R.1685 - Freedom From Religious Persecution Act of 1997** 105th Congress (1997-1998). Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/1685/text>. Acesso em: 05 jul. 2021.

U.S. CONGRESS. **International Religious Freedom Act of 1998**. 105th Cong., 2ND sess. HR 2431. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/2297.pdf>. Acesso em: 26 maio. 2015.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Proposed Refugee Admissions for FY 2005 -- Report to the Congress**. Set. 2004. Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/g/prm/asst/rl/rpts/36116.htm>. Acesso em: 25 out. 2022..

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2009**. 2008. Disponível em: <https://www.wrapsnet.org/documents/Report+to+Congress+for+FY+2009+USRAP.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2010**. 2009. Disponível em: <https://www.wrapsnet.org/documents/Report+to+Congress+for+FY+2010+USRAP.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2014**. 2013. Disponível em: <https://www.wrapsnet.org/documents/Report+to+Congress+for+FY+2014+USRAP.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2015**. 2014. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/j/prm/releases/docsforcongress/231817.htm>. Acesso em: 25 out. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2016**. 2015. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/j/prm/releases/docsforcongress/247770.htm>. Acesso em: 25 out. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **U.S. Refugee Admissions Program Access Categories**. 2020a. Disponível em: <https://2017-2021.state.gov/refugee-admissions/u-s-refugee-admissions-program-access-categories/index.html>. Acesso em: 20 out. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Refugee Admissions**. 2020b. Disponível em: <<https://www.state.gov/refugee-admissions/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **The United States Announces New Assistance to Respond to the Rohingya Humanitarian Crisis**. 2021. Disponível em: <https://www.state.gov/the-united-states-announces-new-assistance-to-respond-to-the-rohingya-humanitarian-crisis/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Report on International Religious Freedom: Brazil**. 02 jun. 2022. Disponível em: <https://www.state.gov/reports/2021-report-on-international-religious-freedom/brazil/>. Acesso em: 25 outubro 2022.

USCIRF. **Annual Report 2003**. Abr. 20003. Disponível em: <https://www.uscifr.gov/sites/default/files/2021-04/2003%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

USCIRF. **Annual Report 2004**. Abr. 2004. Disponível em: <https://www.uscifr.gov/sites/default/files/2021-04/2004%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

USCIRF. **Annual Report 2005**. Abr. 2005. Disponível em: <https://www.uscifr.gov/sites/default/files/2021-04/2005%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

USCIRF (2006). **Annual Report 2006**. Abr. 2007. Disponível em: http://www.uscifr.gov/sites/default/files/resources/AR2006/uscifr_2006_annualreport.pdf. Acesso em: 26 Maio. 2015.

USCIRF. **Annual Report 2007**. Abr. 2007. Disponível em: <https://www.uscifr.gov/sites/default/files/2021-04/AnnualReport2007.pdf>. Acesso em: 25 de maio. 2015.

USCIRF. **Annual Report 2008**. Abr. 2011. Disponível em: <https://www.uscifr.gov/sites/default/files/2021-04/Annual%20Report%202008.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

USCIRF. **Annual Report 2009**. Abr. 2009. Disponível em: <http://www.uscifr.gov/sites/default/files/resources/final%20ar2009%20with%20cover.pdf> . Acesso em: 01 de fev. 2018.

USCIRF. **Annual Report 2010.** Abr. 2010. Disponível em:
<https://www.uscifr.gov/sites/default/files/2021-04/2010%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

USCIRF. **Annual Report 2011.** Abr. 2011. Disponível em:
<https://www.uscifr.gov/sites/default/files/2011%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

USCIRF. **Annual Report 2012.** Abr. 2012. Disponível em:
<https://www.uscifr.gov/sites/default/files/Annual%20Report%20of%20USCIRF%202012.pdf>. Acesso em: 25 de maio. 2017.

USCIRF. **Annual Report 2013.** Abr. 2013. Disponível em:
<https://www.bic.org/sites/default/files/pdf/2013%20USCIRF%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

USCIRF. **Annual Report 2014.** Abr. 2014. Disponível em:
<http://www.uscifr.gov/sites/default/files/USCIRF%202014%20Annual%20Report%20PPD.pdf>. Acesso em: 25 maio. 2017.

USCIRF. **Annual Report 2015.** Abr. 2015. Disponível em:
<http://www.uscifr.gov/sites/default/files/USCIRF%20Annual%20Report%202015%20%282%29.pdf>. Acesso em: 25 de maio. 2017.

USCIRF. **Annual Report 2016.** Abr. 2016. Disponível em:
<https://www.uscifr.gov/sites/default/files/USCIRF%202016%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 25 de maio. 2017.

USCIRF. **Annual Report 2017.** Abr. 2017. Disponível em:
<http://www.uscifr.gov/sites/default/files/2017.USCIRFAnnualReport.pdf>. Acesso em: 25 maio. 2017.

USCIRF. **Annual Report 2018.** Abr. 2018. Disponível em:
<https://www.uscifr.gov/publications/2018-annual-report>. Acesso em: 21 out. 2022.

USCIRF. **USCIRF Statement on World Refugee Day and Link Between Religious Freedom and Displacement.** 2019a. Disponível em: <https://www.uscifr.gov/news-room/press-releases-statements/uscifr-statement-world-refugee-day-and-link-between-religious>. Acesso em: 12 mar. 2020.

USCIRF. **USCIRF Statement in Response to White House Plans to Reduce Refugee Ceiling to Zero**. 10 Set. 2019b. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/news-room/press-releases-statements/uscirf-statement-in-response-white-house-plans-reduce-refugee>. Acesso em: 12 mar. 2020.

USCIRF. **Annual Report 2019**. Abr. 2019c. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/publications/2019-annual-report>. Acesso em: 21 out. 2022.

USCIRF. **About Us**. 2020a. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/about-uscirf/about-us>. Acesso em: 12 mar. 2020.

USCIRF. **Annual Report 2020**. Abr. 2020b. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/publications/2020-annual-report>. Acesso em: 21 out. 2022.

USCIRF. **USCIRF Hearing on Refugees Fleeing Religious Persecution**. 10 fev. 2021a. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/events/hearings/uscirf-hearing-refugees-fleeing-religious-persecution>. Acesso em: 20 out. 2022.

USCIRF. **Frequently Asked Questions**. 2021b. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/about-uscirf/frequently-asked-questions>. Acesso em: 12 mar. 2020.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International relations theory**. Rowman & Littlefield, 2019.

WAIBSNAIDER, Meital. How national self-interest and foreign policy continue to influence the US refugee admissions program. **Fordham L. Rev.**, v. 75, n. 1, p. 391-426, 2006.

WALTZ, Kenneth Neal. **Man, the state, and war: A theoretical analysis**. Columbia University Press, 2001.

WARNER, Carolyn M.; WALKER, Stephen G. Thinking about the Role of Religion in Foreign Policy: A Framework for Analysis. **Foreign Policy Analysis**, v. 7, p. 113–35, 2011.

WILLIAMS, Paul. President Obama's approach to the Middle East and North Africa: strategic absence. **Case W. Res. J. Int'l L.**, v. 48, p. 83, 2016.

WURMBRAND, Richard. **Torturado por amor a Cristo**. São Paulo: Imprensa Metodista, 1976.

ZONG, Jie; BATALOVA, Batalova, Jeanne. Syrian Refugees in the United States. **Migration Policy**. 2017. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/syrian-refugeesunited-states>. Acesso em: 29 maio. 2017.