ISSN 1809-8827

n.3
jul./set.
2017

BOLETIM OPSA

OPSA
OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO

BOLETIM OPSA
ISSN 1809-8827

O Boletim OPSA reúne análises sobre acontecimentos de destaque na conjuntura política da América do Sul e tem periodicidade trimestral. A publicação é composta por editorial e textos dirigidos a leitores que querem ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos. As fontes utilizadas para sua confecção são resumos elaborados pelos pesquisadores do OPSA com base nos jornais de maior circulação em cada um dos países e documentos de autoria de pesquisadores ou agências independentes que complementam as informações divulgadas pela imprensa.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Corpo Editorial

Editora Executiva
Marianna Restum Antonio de Albuquerque

Editor Adjunto
Murilo Gomes da Costa

Conselho Editorial
Maria Regina Soares de Lima
Leticia Pinheiro

Editoria de Redação
André Pimentel Ferreira Leão
Andrés Londoño Niño
Diogo Ives de Quadros
Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves
Leandro Wolpert dos Santos
Leonardo Albarello Weber
Marianna Restum Antonio de Albuquerque
Marília Closs
Murilo Gomes da Costa
Nicolle Garcia Berti

Observatório Político Sul-Americano
opsa.com.br

IESP.UERJ
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Univesidade do Estado do Rio de Janeiro
Rua da Matriz, 82 - Botafogo
Rio de Janeiro – RJ
(21) 2266-8300

Sumário

EDITORIAL

RESISTÊNCIA E CONFISCO DE DIREITOS POLÍTICOS E SOCIAIS..... PÁGINA 04

ARTIGOS

O INDIVÍDUO, O ESTADO E A GUERRA: UM ANO DO GOVERNO DE MICHEL TEMER EM TRÊS NÍVEIS DE ANÁLISE ..... PÁGINA 05

O DIREITO AO ABORTO NA AMÉRICA DO SUL: OS CASOS DO CHILE, DO BRASIL E DO URUGUAI..... PÁGINA 09

COLÔMBIA: BREVE BALANÇO DA IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE PAZ COM AS FARC..... PÁGINA 14

RESENHA

POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA: OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS PARA EL PARAGUAY..... PÁGINA 19

Editorial

Resistência e Confisco de direitos políticos e sociais

O tempo presente e o tempo passado
Estão ambos talvez presentes no tempo futuro
E o tempo futuro contido no tempo passado
Se todo o tempo é eternamente presente
Todo o tempo é irredimível
O que podia ter sido é uma abstração
Permanecendo possibilidade perpétua
Apenas num mundo de especulação
(O tempo presente e o tempo passado, T.S.Eliot)

A despeito de diferenças na extensão e na profundidade dos avanços e inovações introduzidos pelos governos de esquerda e de centro-esquerda que conduziram argentinos, bolivianos, brasileiros, chilenos, equatorianos, paraguaios, uruguaios e venezuelanos desde aproximadamente o início do século XXI, em seu conjunto estes experimentos políticos concederam ao período a denominação de ciclo progressista na América do Sul. No entanto, passados cerca de 15 anos desde sua inauguração, a região se tornou palco de significativos retrocessos políticos, econômicos e sociais em direção a uma configuração que mais se assemelha à ordem do passado do que a alegada "ponte para o futuro", para usar a expressão usada pelo mandatário que, desde 2016, ocupa a presidência da República do Brasil substituindo a presidente democraticamente eleita.

A despeito desta forte onda conservadora que vem confiscando direitos de distintos matizes e ameaçando a retirada de outros tantos, presenciamos focos de resistência popular e partidária em diversos países, o que nos leva a indagar sobre a resiliência do legado progressista deixado pelos governos já encerrados ou ainda no poder. Mesmo sem buscar entender o que explica a ascenção e a queda de ciclos político-econômicos convergentes na região, a observação do passado nos mostra que este sempre deixa algum legado para o presente e o futuro.

Desta forma, por um lado presenciamos hoje a diluição de expectativas de que mudanças introduzidas no passado recente tenham força suficiente para resistir à pressões contrárias, algumas delas capitaneadas por governos instalados por golpes, como no caso brasileiro. Neste país, as mudanças introduzidas têm sido tão profundas quanto céleres, como podemos ler no artigo de Marianna Albuquerque. A intensidade e a celeridade que marcam esta virada política no país, ao mesmo tempo que nos assombram, nos fazem suspeitar que seus autores assim o fazem antes que uma nova guinada em direção contrária se imponha a partir de 2018.

Por outro lado – e em particular no que tange aos direitos sociais - registramos exemplos de iniciativas exitosas de resistência a esta onda conservadora que assola o continente, como discorrem Murilo Costa e Talita Tanscheit em seu artigo. Dentre elas, destacamos vigência, desde 2012, da lei de interrupção voluntária da gravidez no Uruguai. No Chile, temos a vitória do governo Bachelet de garantir às mulheres o direito ao chamado "aborto terapêutico", apesar da forte oposição dos partidos de direita. E no Brasil, num processo ainda em curso, testemunhamos a resistência do movimento feminista apoiado por diversos setores da sociedade civil organizada contra as tentativas de retirar das mulheres os ainda parcos direitos reprodutivos, por meio de proposta de Emenda Constitucional.

Paralelamente, a Colômbia que ao longo deste mesmo período desenhou e vem buscando implementar o acordo de paz firmado entre o governo e as Farc, encontra-se como que num tempo de espera, imersa que está nas possibilidades e nos desafios que a empreitada cotidianamente lhe apresenta, como podemos ver no artigo de Fernanda Gonçalves.

Este tem sido um momento complexo na região: tempo de espera, tempo de ação, tempo de reação. Mas, como disse o poeta, *Se todo o tempo é eternamente presente, todo o tempo é irredimível.*

Leticia Pinheiro
Maria Regina Soares de Lima

O Indivíduo, o Estado e a Guerra: um ano do governo de Michel Temer em três níveis de análise

Marianna Albuquerque

Pesquisadora Opsa

Introdução

Em 1959, Kenneth Waltz publicou o livro Man, State and War: a theoretical analysis em que estabelece três níveis de análise, também descritos como três imagens, para a compreensão dos fenômenos da política internacional. Segundo Waltz, o primeiro nível corresponde ao nível individual, em que as causas dos conflitos são buscadas na figura do "decisor" e na natureza humana. O segundo nível, ou segunda imagem, consiste no patamar dos Estados e em sua configuração doméstica – forma e sistema de governo, sistema político, econômico, ideológico. A terceira imagem, e aquela que seria preponderante na visão de Waltz, a "Guerra", consistiria no sistema internacional e em sua estrutura anárquica que posicionaria os Estados de forma relativa e assimétrica (WALTZ, 1959). O termo "guerra" não significa a perenidade do conflito e a ação militar, mas sim que é neste nível que se situa sua principal explicação (SCHNEIDER, 1960).

Apesar de ter sido escrito em outro contexto histórico, a obra de Waltz está longe de ser datada. Sua construção metodológica permite que o modelo de níveis de análise e as três imagens, correspondentes, sejam empregadas para interpretar acontecimentos políticos que se apresentam de forma interseccional entre os três níveis. Uma vez que o atual sistema internacional é marcado por forte interdependência entre os Estados, acontecimentos nos níveis do "indivíduo" e do "Estado" tem impacto direto na "guerra", e vice-versa. Dessa forma, dificilmente os fenômenos acontecem em um dos níveis isoladamente e análises multicausais são necessárias para compreender os fatos políticos.

Cinquenta e oito anos após o lançamento do livro de Waltz e um pouco mais abaixo da linha do Equador, a presidenta democraticamente eleita do Brasil, Dilma Rousseff, foi afastada de suas funções após abertura de processo de impeachment e substituída temporariamente pelo vice-presidente, Michel Temer. Entre 12 de maio de 2016 e 31 de agosto do mesmo ano. Nesta data, foi empossado em definitivo enquanto chefe do Poder Executivo, após o Senado Federal considerar procedente às acusações direcionadas à presidenta Dilma. Em um ano de governo, completado em agosto de 2017, Temer é investigado por corrupção, possui um índice de rejeição de 97%, segundo pesquisa da CNI/Ibope (agosto de 2017) e não arregimentou uma base de apoio consistente do Congresso Nacional. Pela complexidade da situação política do Brasil, propõe-se que um balanço adequado desse primeiro ano do governo de Temer deve ser feito de forma multinível, para integrar o dinamismo das mudanças políticas e contextualizar a crise institucional pela qual o país passa.

Os três níveis de análise:

1) O Indivíduo

Michel Miguel Elias Temer Lulia foi deputado federal, presidente da Câmara dos Deputados e o 24º vice-presidente do Brasil, eleito como filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na chapa liderada por Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2011. A chapa foi reeleita em 2014, após uma campanha polarizada e uma votação apertada em relação ao segundo colocado. A oposição contestou o resultado das urnas desde o primeiro momento e empreendeu-se uma campanha para descreditar as medidas realizadas pela presidenta. Antevendo as mobilizações de opositores, Dilma extinguiu a Secretaria de Relações Institucionais em 2014, primeiro ano de seu segundo mandato, e delegou a Temer o papel de articulador político. Por ser do mesmo partido do então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, coube a Temer acompanhar as votações e distribuir cargos de confiança.

O que parecia publicamente como uma boa relação entre a presidenta e seu vice ruiu pouco a pouco. Primeiro, Temer declarou que o país passava por uma crise política e colocou o cargo de coordenação política à disposição da presidenta, gerando desconfianças de que era um movimento para se aproximar da oposição. Dois dias após o processo de impeachment ter sido aberto no Congresso Nacional, Temer escreveu uma carta para a presidenta, tornada pública, em que criticava o fato de ser um vice "decorativo" e elencava críticas contra Dilma. Em tom messiânico, a carta foi iniciada com o provérbio verba volant, scripta manent, do latim, que, traduzido livremente, significa que "palavras voam, escritos perma-

necem"[1].

Algo que não permaneceu foi a lealdade de Temer à chapa pelo qual foi eleito. Após a presidenta Dilma ter nomeado o ex-Presidente Lula como Ministro da Casa Civil[2], Temer, que também era o presidente do PMDB, decidiu pelo rompimento com o governo. Michel Temer comemorou a vitória no processo de impeachment antes do mesmo ser votado e, antes mesmo do afastamento temporário de Dilma, expôs propostas, negociou cargos e aproximou-se da oposição, sobretudo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)[3]. Durante os meses em que governou interinamente, Temer não se comportou de acordo com a situação temporária que o governo interino subentende, promovendo mudanças políticas, econômicas e sociais que implicariam em compromissos de longo prazo inconsistentes com a proposta da chapa eleita em 2014.

Ainda no plano individual, os grandes meios de comunicação utilizaram a vida pessoal de Temer, sobretudo sua família, como capa de revista e manchete de jornal. A imagem de "bela, recatada e do lar" atribuída a sua esposa, Marcela Temer, contrastava diretamente com a narrativa construída em torno da presidenta Dilma, enquanto emocionalmente instável e arredia. Seu filho de 8 anos, "Michelzinho", foi apresentado como o desenhista da nova identidade visual do governo, que trouxe como novo slogan "Brasil: Ordem e Progresso". A frase, reconstituída dos dizeres da bandeira nacional, remonta ao positivismo de períodos autoritários e contrasta com os dois slogans anteriores, "Brasil: Pátria Educadora" e "Brasil: Um País de Todos".

2) O Estado

No mesmo dia em que assumiu interinamente o cargo, Temer nomeou seu novo gabinete e empossou 24 novos Ministros. Vinte e quatro novos membros no Poder Executivo. Nenhuma mulher. Nenhum negro. Uma nova base aliada foi formada, por partidos que faziam parte do apoio ao PT, mas também por partidos de oposição, como o PSDB e o Democratas (DEM). Por ter sido presidente da Câmara, Temer era consciente do papel que as lideranças do Poder Executivo possuem na sustentação do governo. Dessa forma, buscou negociar projetos de lei pessoalmente com os parlamentares e trouxe alguns para cargos ministeriais.

Por conta dessa relação íntima, Temer conseguiu aprovar medidas pouco consensuais em relação aos seus efeitos práticos e marcadas por baixo apoio popular. Em 15 de dezembro de 2016, conseguiu aprovação de uma Emenda Constitucional que estipulava um teto para gastos públicos pelos próximos vinte anos, com impacto orçamentário direto em universidades e hospitais, por exemplo, ao impedir investimentos que ultrapassem a inflação do ano anterior. Nessa mesma linha, foram levadas à votação mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e proposta de reforma da Previdência Social que, entre outros impactos, permitem a terceirização de atividades-fim, aumentam o período de contribuição e reduzem as possibilidades de aposentadoria integral[4].

O governo destacou que os indicadores econômicos avançaram e que o Brasil voltou a crescer, com ênfase na redução da inflação, que foi de 9,27% em abril de 2016 para 4,08% em abril de 2017, e na queda do risco Brasil de 382 a 260, entre maio de 2016 e maio de 2017[5]. Entretanto, o crescimento econômico não vem sendo traduzido em apoio da população. Em pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pelo Ibope, divulgada em 28 de agosto de 2017, a popularidade de Temer é de apenas 3%, com 77% da população avaliando o governo como ruim ou péssimo. Na avaliação por áreas, os maiores índices de reprovação do governo são em relação a impostos (90%), taxa de juros (87%), saúde (86%), desemprego (85%) e segurança pública (85%)[6]. Entre os temas mais lembrados pela população e associados à figura de Temer estão as investigações da Operação Lava Jato e a liberação para exploração mineral na Reserva Nacional de Cobre e Asso-

1 G1 (http://especiais.g1.globo.com/politica/2017/1-ano-do-governo-do-presidente-michel-temer/) , acesso em 09/10/2017.

2 Tal nomeação não foi concretizada, pois o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, suspendeu a decisão da presidenta.

3 Pragmatismo Político (https://www.pragmatismopolitico.com.br/2016/04/vaza-audio-de-michel-temer-antecipando-discurso-sobre-vitoria-do-impeachment.html), acesso em 09/10/2017.

4 Reformas Neoliberais, protestos populares e avaliação do governo de Temer. Conjuntura Latitude Sul, n.3, 2017 (http://latsul.org/wp-content/uploads/2017/04/Conjuntura-Latitude-Sul-n.3-Mar%C3%A7o-2017-1.pdf), acesso em 08/10/2017.

5 Governo Federal (http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/05/indicadores-economicos-avancam-e-brasil-volta-a-crescer), acesso em 09/10/2017.

6 Agência Brasil (http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-09/popularidade-de-temer-tem-3-de-aprovacao-diz-pesquisa-cniibope), acesso em 08/10/2017.

ciados (Renca)[7], eventos que associam Temer a uma imagem negativa.

A busca de estabilidade econômica não se traduziu em estabilidade institucional. Ministros pediram demissão por serem alvo de suspeitas de corrupção e por serem citados em gravações e delações. Outros, citados nominalmente em delações da Operação Lava Jato, no entanto, mantiveram seus cargos. Aliados foram investigados, membros do mesmo partido foram presos, até que as acusações chegaram a Temer. Após Márcio Faria, executivo da Odebrecht, ter afirmado em sua delação que participou de reuniões com Temer que envolveram trocas de serviços por vantagens monetárias, o relator da operação no Supremo Tribunal Federal, Ministro Luiz Edson Fachin, autorizou abertura de inquérito para investigar Michel Temer[8]. O próximo na linha sucessória, Deputado Rodrigo Maia (DEM), também é investigado pela mesma operação.

3) A Guerra

O fracasso na obtenção de uma resolução sNesse um ano de governo, a política externa de Temer pode não ter levado ao envolvimento do país em um conflito militar, mas isso não significa que uma guerra não foi declarada: Temer afastou-se e, em certos pontos, desmontou a política externa "ativa e altiva" (AMORIM, 2015) que, se já vinha em desaceleração no governo Dilma, agora em quase nada relembra o protagonismo assumido pelo Brasil na década passada. Em primeiro lugar, Temer rompeu com a tendência de nomear diplomatas de carreira para o cargo de Ministro das Relações Exteriores e nomeou José Serra, do PSDB, para a chancelaria do Brasil. Por questões médicas, x meses depois Serra deu lugar a Aloyzio Nunes, do mesmo partido. Segundo Coelho & Santos (2017), três foram as marcas principais desses Ministérios peessedebistas: as críticas à política externa do período anterior, considerada "ideologizada"; a ênfase em temas comerciais; e o afastamento das relações Sul-Sul, em busca de estreitamento de contatos com parceiros tradicionais[9].

Logo após ter sido confirmado como presidente do Brasil, coube a Temer fazer o discurso de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, tradição que cabe ao Brasil desde a primeira sessão, realizada em 1946. Em 2016, Temer aproveitou a atenção mundial para declarar que o Brasil possui um "compromisso inegociável com a democracia" e que o processo de impeachment transcorreu "dentro do mais absoluto respeito constitucional"[10]. Na oportunidade, ressaltou, ainda, temas como meio ambiente, refugiados, desenvolvimento e desarmamento.

Nesse momento de apresentação internacional, com exceção de breve menção à integração latino-americana como previsão constitucional do país, Temer não mencionou a América do Sul, região considerada como essencial pelo governo anterior para o entorno estratégico brasileiro (AMORIM, 2017). Iniciativas como a Unasul encontram-se quase estagnadas ou com suas atividades direcionadas a obras para facilitar exportação. Ao Mercosul, cabe basicamente a negociação de acordo comercial com a União Europeia, que já se encontra em termos pouco favoráveis ao Brasil. Iniciativas de integração em infraestrutura, como o FOCEM, do Mercosul, e a IIRSA, da Unasul, perderam relevância e tiveram projetos reavaliados por envolvimento com empreiteiras investigadas na Operação Lava Jato.

Outro tema que, tradicionalmente, ocupa a atenção da política externa brasileira e que foi alvo de algumas mudanças pelo governo Termer, foram os direitos humanos O Brasil defende que há interdependência entre respeito aos direitos humanos, garantia da segurança e promoção do desenvolvimento, mas tem adotado posição inconsistente com essa postura histórica. Em 2008, 2011 e 2014, o Brasil votou favoravelmente a uma Resolução no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que trazia essa abordagem conjugada entre direitos humanos e desenvolvimento, ao prever o monitoramento dos impactos fiscais sobre os esses direitos. Em março de 2017, o país mudou de postura e proferiu voto negativo, ao considerar que

7 Justiça Federal suspende decreto de Temer sobre exploração mineral na Amazônia. Conjuntura Latitude Sul, n.8, 2017 (http://latsul.org/wp-content/uploads/2017/09/Conjuntura-Latitude-Sul-n.8-Agosto-2017.pdf), acesso em 09/10/2017.

8 G1 (https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/apos-fachin-negar-pedido-de-temer-defesa-quer-que-plenario-do-stf-analise-devolucao-da-nova-denuncia.ghtml), acesso em 08/10/2017.

9 Disponível em https://revistaescuta.wordpress.com/2017/04/10/o-primeiro-ano-da-politica-externa-de-temer-e-a-desconstrucao-das-ultimas-decadas/ (acesso em 09/10/2017).

10 Íntegra do discurso em português disponível em http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/veja-integra-do-discurso-de-temer-na-abertura-da-assembleia-da-onu.html (acesso em 08/10/2017).

as medidas da resolução eram incompatíveis com o novo plano fiscal do governo[11]. Ao adotar essa posição, o Brasil afastou-se dos países do Sul global e votou de forma congruente com grandes potências, como Estados Unidos e Reino Unido. Essa aproximação com o Norte também foi expressa pelo pedido de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[12].

Ressalta-se, também, a diferença em relação à situação da Venezuela. Durante os governos do PT, a postura era a de não isolar os Estados do sistema, mesmo quando suas práticas estavam sob suspeita da comunidade internacional. Essa também foi a postura adotada em 2010, por exemplo, ao tentar reintegrar o Irã à convivência com os demais Estados, após sucessivas rodadas de sanções econômicas, motivadas pela falta de transparência de seu programa nuclear. O mesmo não tem sido feito em relação à Venezuela, cujo presidente, Nicolás Maduro, sofre críticas devido às condições de continuidade de seu governo. Ao invés de incluir, o governo de Temer vem optando pela exclusão: o Brasil apoiou a suspensão do país das organizações interamericanas, com base em cláusulas democráticas, e Temer reuniu-se com o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, um dos principais críticos de Maduro, para debater a questão, às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2017.

Apesar da política externa brasileira ser alegadamente marcada pela continuidade de suas linhas mestras, é inegável que adaptações são feitas de acordo com o perfil e as propostas do governante no poder. Se o Brasil, por conta da formação burocrática do Ministério das Relações Exteriores, mantém certa postura constante em temas internacionais, o governo de Temer redirecionou estratégias colocadas em prática pelas administrações anteriores.

Considerações Finais

Em 1959, Kenneth Waltz elaborou um modelo análise tridimensional, em que as causas da guerra eram buscadas na natureza humana (o homem), no Estado, ou no sistema internacional (a guerra). Para o autor, as condições da paz estavam na mudança substantiva das estruturas de cada um desses níveis: o combate militar só seria eliminado da civilização ocidental se a natureza humana fosse transformada, se os Estados fossem constituídos de outra forma ou se a estrutura do sistema internacional fosse renovada.

Durante o ano de governo de Michel Temer, estas três condições foram alteradas no Brasil. O perfil e as aspirações do tomador de decisão, chefe do Poder Executivo, eram diferentes e derivadas da frustração com o papel de "vice decorativo". Mudou o indivíduo. E mudou para um novo governo só de homens, em que as constantes trocas ministeriais e recorrência de investigações mostram que os auto-proclamados salvadores do país contra a corrupção não estão tão limpos quanto deram a entender durante o processo do impeachment. Mudou o Estado. A política externa, o bastião da continuidade que havia mantido uma linha de argumentação em temas internacionais, também foi alterada em temas de integração regional e de direitos humanos. Mudou o sistema internacional (a guerra). Saímos de uma política externa considerada "ideológica" para uma que talvez tenha como principal fraqueza a orientação aquiescente em relação ao status quo.

11 Folha de São Paulo (http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1869055-por-austeridade-brasil-vota-contra-resolucao-de-direitos-humanos-na-onu.shtml), acesso em 09/10/2017.

12 Brasil formaliza pedido de adesão à OCDE. Conjuntura Latitude Sul, n.6. 2017. (http://latsul.org/wp-content/uploads/2017/07/Conjuntura-Latitude-Sul-n.6-Junho-de-2017.pdf), acesso em 09/10/2017.

Referências:

AMORIM, Celso (2015). Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá.

AMORIM, Celso (2016). A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: Funag; São Paulo: Editora Unesp.

SCHNEIDER, Francis J. (1960). Man, the State and War, by Kenneth Waltz. Indiana Law Journal, vol. 35, n.2, pp 281-285.

WALTZ, Kenneth (1959). Man, the State and War: a theoretical analysis.Nova York: Columbia University Press.

O Direito ao Aborto na América do Sul: os casos do Chile, do Brasil e do Uruguai

Murilo Gomes da Costa
Pesquisador Opsa
Talita São Thiago Tanscheit
Pesquisadora Colaboradora Opsa

Introdução

O debate sobre o aborto faz parte de um dos grandes tabus da América do Sul. Apesar de o aborto ser legal na maior parte dos países da América do Norte, da Europa e da Ásia, este direito permanece bastante restrito na região: apenas no Uruguai o aborto é legalizado, sendo permitido até a 12ª semana de gestação. Nos demais países, o aborto é legalizado apenas em casos específicos: no Brasil e no Chile, em casos de risco de vida da gestante, má formação fetal ou gravidez decorrente de estupro; na Colômbia, em casos de ameaça à saúde física ou mental da gestante, má formação fetal ou gravidez decorrente de estupro; na Argentina e na Bolívia, em casos de risco de vida da gestante e gravidez decorrente de estupro; na Venezuela e no Peru em casos de risco de vida ou de ameaça à saúde da gestante; no Equador em casos de risco de vida ou ameaça à saúde da gestante e em gravidez decorrente de estupro de uma mulher com deficiência mental; e no Paraguai, em casos de risco de vida da gestante[1].

Entretanto, o fato do aborto ser criminalizado não impede que mulheres o realizem na América do Sul. Estima-se que em 2014 4,6 milhões de mulheres realizaram abortos na região, representando 34% do total de abortos realizados no mundo[2]. O número de abortos ilegais só pode ser estimado a partir de dados extraoficiais, uma vez que não existem estatísticas governamentais, mas estima-se que estes representem uma quantidade expressiva do total dos procedimentos realizados na região. Apenas no Brasil, pelo menos 1 milhão de abortos foram realizados clandestinamente[3].

A seguir, são apresentados os debates sobre o direito ao aborto no Chile, no Brasil e no Uruguai, onde a legislação foi ou está em processo de alteração.

Chile: a descriminalização do "aborto terapêutico"

Em 23 de setembro de 2017, foi publicada no Diário Oficial do Chile a Lei 21.030[4], responsável por regular a interrupção voluntária da gravidez em três casos: de risco de vida da mãe, má formação fetal ou gravidez decorrente de estupro – o chamado "aborto terapêutico". Uma Lei similar de descriminalização do "aborto terapêutico" já esteve vigente no país entre 1931 e 1989, período em que o Chile possuía a legislação menos restritiva em relação ao direito ao aborto da América do Sul. A sua criminalização foi realizada em setembro de 1989 por Augusto Pinochet no bojo do processo de democratização, inserindo-se em um conjunto de modificações destinadas à restringir o escopo das políticas públicas no Chile.[5]

A publicação da Lei 21.030/2017 ocorreu após um longo processo político, iniciado após a vitória de Michelle Bachelet nas eleições presidenciais de 2013. A descriminalização e regulamentação do "aborto terapêutico" foi parte de um dos compromissos programáticos de sua coalizão política, Nova Maioria, durante a campanha eleitoral. O envio do Projeto de Lei foi anunciado por Bachelet no início de seu mandato presidencial em 21 de maio de 2014, durante a apresentação de suas contas públicas[6], sendo finalizado e enviado ao Legis-

1 Gênero e Número, 02/09/2017. Aborto na América Latina: saiba como países regulamentam interrupção voluntária da gravidez. Disponível em: http://www.generonumero.media/aborto-na-america-latina-como-paises-regulamentam-interrupcao-voluntaria-da-gravidez-na-regiao/. Acesso: 16/10/2017.

2 Estadão, 11/05/2016. Países que liberaram aborto têm taxas mais baixas de caso do que aqueles que o proíbem. Disponível em: http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,paises-que-liberaram-aborto-tem-taxas-mais-baixas-de-casos-que-aqueles-que-o-proibem,10000050484. Acesso: 16/10/2017

3 El País, 12/08/2017. A justiça fecha os olhos diante do drama do aborto na América Latina. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/11/politica/1502413757_091099.html. Acesso: 16/10/2017

4 Lei 21.030/2017. Disponível em: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1108237. Acesso: 16/10/2017.

5 Outro exemplo disto é o sistema eleitoral binominal. EBC Brasil, 15/01/2015. Senado chileno aprova fim do sistema eleitoral herdado de Pinochet. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-01/senado-chileno-aprova-fim-do-sistema-eleitoral-herdado-de-pinochet. Acesso: 16/10/2017.

6 BBC Mundo, 21/05/2014. Polémica en Chile por anuncio de Bachelet sobre aborto terapêutico, 21/05/2014. Disponível em: http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/05/140521_ultnot_bachelet_

lativo em 31 de janeiro de 2015, mediante o Boletim 9895-11. Desde então, iniciou-se um exaustivo processo de discussão, seguido da votação do projeto em diversas instâncias da Câmara dos Deputados e do Senado. Amplamente rechaçado pela coalizão oposicionista, Chile Vamos, responsável por reunir os partidos à direita do espectro político-ideológico do Chile, o projeto terminou o seu trâmite legislativo no Senado, em 02 de agosto de 2017, com 22 votos favoráveis, 13 votos contrários e uma abstenção à proposta.

A proposta foi aprovada com os votos dos e das parlamentares da Nova Maioria, da Amplitude e de parlamentares independentes. Sua aprovação teve como fiel da balança o Partido Democrata-Cristão, que mantendo a orientação de sua coalizão votou amplamente a favor do projeto mesmo com a oposição da Igreja Católica. Apenas dois parlamentares do partido foram contrários e um se absteve na votação do projeto.

O processo político encerrou-se em 21 de agosto de 2017, após a apreciação pelo Tribunal Constitucional do Chile de dois requerimentos apresentados pela coalizão Chile Vamos. O primeiro de que o "aborto terapêutico" violaria o direito constitucional à vida, derrotado por 6 votos contrários e 4 favoráveis. O segundo do direito à objeção de consciência, que permitia aos médicos, por razões morais ou superiores, não atuar conforme o previsto em Lei, derrotado por 8 votos contrários e 2 favoráveis[7], possibilitando a publicação oficial do projeto. Com isto, o Chile deixa de fazer parte da lista de países em que o direito ao aborto é negado sob qualquer circunstância, da qual fazem parte El Salvador, Malta, Nicarágua e o Vaticano.

Do ponto de vista penal a Lei já está vigente, uma vez que o "aborto terapêutico" deixou de ser delito. Entretanto, desde o âmbito administrativo e prático são requeridas normas técnicas e um regulamento para a sua execução, que deve ser redigido em um prazo de 90 dias desde a data de sua publicação[8]. A publicação da Lei configurou-se como um dia histórico para o Chile, em especial para mulheres organizadas social e politicamente. Para além do processo político no Legislativo e no Executivo, a descriminalização do aborto e vindoura regulamentação são parte de um longo processo de organização das mulheres em prol do "aborto terapêutico". Em um país com a mais alta taxa de abortos realizados na região, a expectativa é que a Lei, uma vez regulamentada, possa dar um passo à frente em direção aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres.

Brasil: Avanço do conservadorismo e as tentativas de restrição ao aborto legal

"Imagine agora essa mulher comum de seu círculo afetivo sentindo muito medo: medo de morrer, de arriscar a vida ou de ser presa. Em 2015, foram mais de meio milhão de mulheres comuns que abortaram no Brasil. Elas usaram remédios para abortar, mas não se sabe como ou onde os conseguiram. A verdade é que nem elas sabem exatamente o risco que correram, por isso algumas morreram pela ilegalidade do aborto. (...) Mulheres nordestinas pobres, negras ou indígenas, fizeram mais aborto que as mulheres brancas e com maior escolaridade. Volte agora ao tempo, esqueça os minutos, lembre-se das mulheres. Em particular, das mulheres comuns que conhece – muitas delas são tão comuns que já fizeram um aborto escondido na vida"[9].

Partindo dessas lúcidas palavras da pesquisadora Débora Diniz, com referência ao caso brasileiro, e entendendo que o aborto deve ser tratado como uma questão de saúde pública, serão apresentados alguns dados que demonstram a necessidade da criação de uma estrutura legal de amparo às mulheres. De acordo com a Pesquisa Nacional do Aborto[10], por estimativa, havia no Brasil, em 2016, uma quantidade de aproximadamente 37,2 milhões de mulheres, com idades entre 18 a

aborto_vs.shtml. Acesso: 16/10/2017.

7 Publimetro, 21/08/2017. Aborto:com 6 votos contra 4 el Tribunal Constitucional aprobó la 3 causales. Disponível em: https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2017/08/21/aborto-tribunal-constitucional-aprobo-las-3-causales.html. Acesso:16/10/2017.

8 La Tercera, 22/09/2017. Salud por aborto: "hoy no podríamos brindar atención". Disponível em: http://www.latercera.com/noticia/salud-aborto-hoy-no-podriamos-brindar-atencion. Acesso: 16/10/2017.

9 Carta Capital, 05/12/2016. A cada minuto uma mulher faz um aborto no Brasil. Coluna por Débora Diniz. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/sociedade/aborto-a-cada-minuto-uma-mulher-faz-um-aborto-no-brasil. Acesso: 11/10/2017

10 A PNA 2016 é um inquérito domiciliar cuja amostra probabilística representa a população feminina de 18 a 39 anos alfabetizada do Brasil. Combina entrevistas face-a-face realizadas por entrevistadoras mulheres com a técnica de urna e, portanto, tem vantagens sobre os levantamentos que dependem integralmente de entrevistas diretas. O PNA é realizado pelo Anis – Instituto de Bioética e pela UnB (Universidade de Brasília) (Diniz et al). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017000200653&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 Out. 2017.

39 anos. Dentre elas,

> (...) extrapolando-se a partir das taxas de aborto de alfabetizadas urbanas (13%), o número de mulheres que, em 2016, já fez aborto ao menos uma vez, portanto, seria em torno de 4,7 milhões. Aplicando-se a taxa de aborto no último ano, o número de mulheres que o fizeram somente no ano de 2015 seria de aproximadamente 503 mil. (Diniz et al, 2016, grifo nosso)

O aborto clandestino constitui a quinta causa da morte materna no Brasil, "situação que configura um problema de saúde pública de significativo impacto", conforme afirmou o governo brasileiro no relatório elaborado para o evento "Pequim + 20"[11], durante a 59ª Comissão sobre o Estatuto da Mulher da Organização das Nações Unidas (ONU). "Ainda que a legalização do aborto seja uma reivindicação histórica do movimento feminista, o tema encontra forte oposição do crescente setor conservador e religioso da sociedade, de grande influência no Poder Legislativo", diz o documento[12] elaborado pela Secretaria de Política para Mulheres (SMP)[13].

É imprescindível entender o aborto enquanto uma questão de saúde pública, visto que ele chama a atenção não só por sua magnitude, mas também por sua persistência. As políticas brasileiras, inclusive as de saúde, tratam o aborto sob uma perspectiva religiosa e moral e respondem à questão com a criminalização e a repressão policial. (Diniz et al, 2016).

A fim de exemplificar algumas dessas iniciativas conservadoras, ainda em 2015 foi apresentado um Projeto de Lei[14] de autoria do então Deputado Eduardo Cunha, que trouxe propostas como: a permissão de que o profissional de saúde se recuse a fornecer ou administrar procedimento ou medicamento que considere abortivo. Isso foi reforçado, inclusive, pelo relator, Deputado Evandro Gussi (PV-SP), "o farmacêutico pode deixar de fornecer pílula do dia seguinte, por exemplo, se considerar que isso viola a sua consciência"[15].

Outra situação recente, neste avanço conservador, colocando em risco os direitos das mulheres, foi a proposta da PEC 181/2015[16], de autoria do Senador Aécio Neves (PSDB -MG). De acordo com Silva e Assis (2017) esta PEC:

> chamada de "Cavalo de Tróia" pelos movimentos de mulheres, foi originalmente elaborada para alterar o artigo 7º da Constituição para dispor sobre a licença -maternidade em caso de parto prematuro, mas traz também uma proposta de alteração dos artigos 1º e 5º da Carta Magna brasileira. Este "apêndice" à proposta original pretende estender até o momento da concepção a ideia de inviolabilidade da vida, o que vetaria qualquer possibilidade de interrupção da gravidez, inclusive nos casos atualmente permitidos às brasileiras. (Silva e Assis, 2017, p.1, grifo nosso)[17].

A julgar pela ocorrência da alta magnitude e pelo fato do aborto ser comum em mulheres de todos os grupos sociais, a resposta fundamentada na criminalização e repressão tem se mostrado não apenas ineficaz, mas nociva. Dessa maneira, esse tipo de ação repressiva "não é capaz de diminuir o número de abortos e impedem que mulheres busquem o acompanhamento e a informação de saúde necessários para que seja realizado de forma segura ou para planejar sua vida reprodutiva a fim de evitar um segundo evento desse tipo. " (Diniz et al, 2016, p.569).

Como reação a tal movimento conservador e buscando compreender os pontos positivos e propositivos do movimento pela lega-

11 Em 2014, a ONU Mulheres lançou a campanha mundial Pequim+20 "Empoderar Mulheres. Empoderar a Humanidade. Imagine!" para recuperar os aspectos urgentes que levaram à inciativa de Pequim e apresentá-la a uma nova geração sobre os temas relacionados à igualdade de gênero. (Onu Mulheres, 2017).

12 Relatório BEIJING +20. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13022Brazil_review_Beijing20.pdf . Acesso: 11 Out 2017.

13 O GLOBO, 10/03/2016. Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/governo-afirma-onu-que-aborto-clandestino-no-pais-problema-de-saude-publica-15550664. Acesso: 11/10/2017

14 PROJETO DE LEI Nº 5.069. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B9C94B89D092825E08192AF42999B2B0.proposicoesWeb2?codteor=1402444&filename=Parecer-CCJC-21-10-2015. Acesso: 11/10/2017.

15 G1, 21/10/2015. CCJ da Câmara aprova projeto que torna crime ajudar mulher a abortar. Disponível em : http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/ccj-da-camara-aprova-lei-que-proibe-venda-da-pilula-do-dia-seguinte.html . Acesso 11/10/2017

16 PEC 181/2015. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2075449. Acesso: 11/10/2017

17 Gênero e Número, 27/09/2017. http://www.generonumero.media/aborto-na-america-latina-como-paises-regulamentam-interrupcao-voluntaria-da-gravidez-na-regiao/. Acesso em 16/10/2017.

lização do aborto, aponta-se aqui alguns dos principais argumentos favoráveis à criação de uma estrutura legal de amparo às mulheres:

> Identificar os números reais de abortos no Brasil. Com dados concretos é possível identificar as principais causas para se fazer um aborto e o que pode ser feito para melhorar essas situações. Isso leva a redução do número de abortos; O Planejamento familiar e políticas de acesso a informação e contraceptivos. Podendo ir ao serviço de saúde sem medo, as pessoas podem ter mais acesso a formas de prevenir uma gravidez e também poderão falar sobre isso abertamente com outras pessoas; O fim de clínicas clandestinas que colocam em risco a vida de muitas mulheres e lucram sem nenhuma fiscalização; – Uma maternidade mais consciente, baseada em escolhas autônomas. (Blogueiras Feministas, 2017)[18].

Em síntese, neste contexto da legalização do aborto, esses benefícios trazem às mulheres a possibilidade real de poderem escolher serem mães ou não. A decisão pode vislumbrar as responsabilidades de uma forma mais ampla, com uma estrutura legal instituída. Além disso, a legalização concede um reconhecimento das mulheres como cidadãs plenas, capazes de tomar decisões que impactam diretamente as suas vidas.

Uruguai: um breve olhar cinco anos após a legalização do aborto

No caso do Uruguai desde 2012, a interrupção voluntária da gravidez é permitida até a 12ª semana de gestação. Em caso de gravidez decorrente de estupro, o procedimento é permitido até a 14ª semana. Quando há risco para a gestante ou má-formação do feto, o aborto pode ser feito em qualquer momento da gravidez. A Lei 18.987/2012 estipula uma série de passos que devem ser seguidos pela gestante para ter acesso ao aborto legal, como comparecer perante uma comissão composta por médicos e assistentes sociais para relatar as razões de sua decisão de abortar e "refletir" por um período de cinco dias antes da liberação para o procedimento[19].

Um dos principais argumentos usados, no âmbito do senso comum, é o de que a legalização do aborto aumentaria os números de casos, pois se parte da existência de uma correlação espúria entre legalização do aborto e aumento de sua realização Esse argumento segue a linha da sociedade que condena uma mulher que tem muitos parceiros sexuais e que acha que as mulheres vão começar a abortar regularmente. Ao fim e ao cabo o que se observa é o controle social e moral constante do corpo e da vida sexual das mulheres[20].

No entanto, o que a experiência uruguaia mostrou é que se num primeiro momento os números são altos, eles tendem a diminuir em seguida, porque uma política de legalização do aborto deve vir associada a uma política de planejamento familiar. E é justamente isso que defende, por exemplo, a Frente Nacional Contra a Criminalização das Mulheres e Pela Legalização do Aborto no Brasil.

No caso do Uruguai, as ações políticas que resultaram na descriminalização e autorização do aborto voluntário datam do início dos anos 2000, por meio do desenvolvimento de uma política de redução de danos à saúde das mulheres. Assim, no Uruguai, conforme aponta Derosa (2017):

> são previstas 4 consultas obrigatórias antes do procedimento de aborto ser realizado. Entre as consultas, é dado um tempo para a gestante pensar melhor sobre sua decisão e também é feito exame de ultrassom. Trata-se de medida obrigatória, e as estatísticas mostram que os procedimentos evitaram 585 abortos (6% do total). Apesar de ser um percentual pequeno, esses procedimentos são feitos em alguns países.

Assim, das 675 mulheres que tiveram uma "consulta prévia" entre março de 2004 e junho de 2005, 495 voltaram para a "consulta posterior". Das 439 mulheres que receberam as informações, quase 90% decidiram interromper a gestação com o uso do medicamento Misoprostol.

Conforme aponta Leticia Rieppi[21], o aumento da quantidade de abortos, no primeiro ano

18 Blogueiras Feministas. E se o aborto fosse legalizado no Brasil?. Disponível em: http://blogueirasfeministas.com/2017/09/e-se-o-aborto-fosse-legalizado-no-brasil/. Acesso: 11/10/2017

19 Gênero e Número, 27/09/2017. http://www.generonumero.media/aborto-na-america-latina-como-paises-regulamentam-interrupcao-voluntaria-da-gravidez-na-regiao/

20 Blogueiras Feministas. E se o aborto fosse legalizado no Brasil?. Disponível em: http://blogueirasfeministas.com/2017/09/e-se-o-aborto-fosse-legalizado-no-brasil/. Acesso: 11/10/2017

21 Médica ginecologista e ex-diretora de Saúde Sexual e Reprodutiva no MSP. Leticia Rieppi participou da coordenação do relatório realizado durante gestão do ex-presidente José Mujica.

de vigência da lei, está dentro do esperado. Segundo a médica:

> O que nos surpreendeu foi o aumento de desistências, o que demonstra que a lei vem cumprindo seu papel. Não é uma lei que promove o aborto, mas a reflexão. Isso demonstra que muitas mulheres que solicitam o aborto não têm certeza e que as consultas obrigatórias com a equipe interdisciplinar, formada por psicólogos e assistentes sociais, além do ginecologista, estão sendo efetivas", disse em alusão ao procedimento determinado pela legislação no qual a mulher tem cinco dias para pensar antes de prosseguir com o pedido. (Rieppi, 2015)[22].

Em síntese, este amparo legal, apoiado por uma assistência médica humanizada, traz muito mais liberdade e espaço de escolha para a decisão das mulheres sobre seus corpos.

Considerações Finais

Diante dos fatos narrados acima, sobre a questão da legalização do aborto, nos três casos apresentados, vale destacar dois elementos comuns entre eles: a luta das mulheres em busca de maior autonomia e da emancipação de um sistema legal rígido, e a oposição às medidas que retirem o direito das mulheres sobre suas próprias decisões sobre seus corpos.

No entanto, o que tem se observado em relação à atuação política, relativa à questão do aborto é a atuação de grupos religiosos, com destaque para as igrejas neopentecostais, que têm sido favoráveis à criminalização da prática do aborto e à revogação dos permissivos legais e dos direitos já garantidos, como ocorre atualmente no Brasil com o avanço do Projeto de Lei 5.069/2013 (Aras; Gonzaga, 2015, p.26)[23]

A articulação dessas forças vem ameaçando os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres em toda América Latina, além de representarem uma ameaça à laicidade prevista constitucionalmente nesses países. Contudo, na direção contrária a essa tendência conservadora, constata-se uma presença atuante dos movimentos feministas e dos movimentos de mulheres latino-americanas, no sentido de uma mobilização política, buscando adotar novas estratégias de articulação, como as redes sociais e os abaixo-assinados online. A organização desses grupos tem sido a principal frente de resistência às investidas fundamentalistas tanto na representação política quanto nos discursos religiosos, compondo um cenário de constante embate e enfrentamento. (Idem, 2015, p.26)

Merece destaque, por fim, no panorama dessas novas estratégias, o papel da organização brasileira, Frente Contra a Criminalização das Mulheres e Pela Legalização do Aborto, que conseguiu reunir 87 mil assinaturas que compõem uma petição contra o Projeto de Lei 5.069/2013. Este documento foi entregue em sessão ordinária da Comissão de Seguridade Social e Família no dia 25 de novembro de 2015, Dia Latino-Americano de Luta pelo Fim da Violência contra as Mulheres. O grupo que se origina de uma conjunção de várias forças de resistência do campo dos direitos sexuais e reprodutivos no Brasil identifica a conjuntura perigosa que vigora atualmente no país em decorrência das forças conservadoras e das bancadas fundamentalistas[24].

22 TERRA, 29/03/2015. Uruguai: após legalização, desistência de abortos sobe 30%. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/mundo/america-latina/uruguai-apos-legalizacao-desistencia-de-abortos-sobe-30,2e4163764976c410VgnCLD200000b1bf46d0RCRD.html. Acesso: 11/10/2017

23 Aras, Lina M. B de.; Gonzaga, Paula R. B.; Mulheres Latino-Americanas e a Luta por Direitos Reprodutivos: o panorama da conjuntura política e legal do aborto nos países da América Latina. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas V.9 N.2 2015 ISSN 1984-1639.

24 Gonzaga, Paula R. B. Eu quero ter esse direito a escolha: formações discursivas e itinerários abortivos em Salvador. Dissertação de Mestrado. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador. 2015. 150 f.

Colômbia: breve balanço da implementação do acordo de paz com as Farc

Fernanda Nanci
PesquisadorA Opsa

Introdução

Após quatro anos de negociações, o acordo de paz firmado em setembro de 2016 entre o governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) foi aprovado pelo Congresso e entrou em vigor a partir de 1º de dezembro. Desde então, diversos foram os obstáculos, avanços e desafios enfrentados durante sua implementação, sobretudo em um cenário caracterizado pela falta de consenso político, pela preparação para as próximas eleições presidenciais de 2018 e pela baixa popularidade do presidente Juan Manuel Santos, cuja imagem está bastante deteriorada pelos escândalos de corrupção envolvendo seu governo.

Apesar de aspectos importantes do acordo já terem sido executados, a discussão sobre o êxito das iniciativas e sobre outras dimensões continuam suscitando uma intensa discussão entre os políticos, indicando que ainda existe um longo caminho para a construção da paz. Tendo este cenário como pano de fundo, este artigo tem como objetivo apresentar um breve balanço da implementação do acordo de paz firmado entre o governo e as Farc, de forma a identificar quais foram os avanços e os principais desafios após mais de um ano de seu estabelecimento. Primeiramente, identificam-se os aspectos centrais do acordo de paz para, em seguida, analisar os resultados e as dificuldades enfrentadas até o presente momento.

O acordo: aspectos centrais

Em 26 de setembro de 2016, o presidente Santos se reuniu em Cartagena com o chefe das Farc, Rodrigo Lodoño, conhecido como Timochenko, para firmar o acordo que encerraria o maior conflito armado da Colômbia. Em novembro, os líderes se encontraram novamente para revisar o texto, incorporando quase a totalidade das demandas dos que votaram "Não" no plebiscito de 02 de outubro, estabelecendo a versão final do acordo de paz[1]. Desde dezembro, com a vigência do tratado, a imprensa colombiana, assim como diversos pesquisadores e acadêmicos, vem acompanhando a implementação do que foi negociado, monitorando as iniciativas.

A elaboração do acordo iniciou-se em 2012 e foi composta por 3 etapas. A primeira foi exploratória e ocorreu entre fevereiro e agosto de 2012, com negociações secretas entre as partes, resultando em um acordo geral para o término do conflito e para o estabelecimento de uma paz duradoura. Entre outubro de 2012 e setembro de 2016 se estabeleceu a segunda etapa, chamada de fim do conflito, que contou com mediação internacional e os diálogos em Havana, resultando no acordo final que foi submetido a plebiscito e revisado para submissão à aprovação do Congresso. A última fase, de construção da paz, iniciou-se com a implementação do acordo em dezembro de 2016 e tem duração prevista de dez anos[2].

O acordo de paz é composto por 6 pontos centrais: (i) política de desenvolvimento agrário integral; (ii) participação política; (iii) solução ao problema das drogas ilícitas; (iv) vítimas do conflito armado; (v) fim do conflito; (vi) implementação, verificação e referendo. O primeiro ponto abrange uma reforma rural, buscando reverter os efeitos do conflito no campo, criando condições de bem-estar para a população campesina. O segundo refere-se à ampliação da democracia, estimulando a participação política pacífica de diferentes grupos e evitando que armas e política se unam novamente. O terceiro aspecto baseia-se na substituição voluntária dos cultivos de uso ilícito e na transformação dos territórios afetados, dando prioridade a um enfoque de saúde pública, combatendo também a cadeia do narcotráfico. O quarto ponto implica a criação de um Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não Repetição, de forma a assegurar a prestação de contas e garantir os direitos das vítimas, contribuindo para a reconciliação nacional. O quinto elemento estabelece os termos que marcam o fim do conflito armado, como o cessar fogo bilateral e o cronograma de desarmamento das Farc, dando início à reincorporação de seus ex-combatentes à vida civil. Por fim, o último ponto estabelece um sistema estruturado para mo-

1 O "Não" obteve 50,2% do total dos votos no plebiscito realizado sobre o acordo de paz. Disponível em: <http://plebiscito.registraduria.gov.co>. Acesso em: 26/10/2017.

2 As informações sobre o acordo, bem como sua versão final, estão disponíveis no site da Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Disponível em: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/index.html>. Acesso em 26/10/2017.

nitorar o acordo, incluindo acompanhamento internacional, como por meio da Missão da Organização das Nações Unidas (ONU) no país[3].

Como se pode perceber, o acordo de paz é robusto e engloba condições necessárias para que não se estabeleça um novo ciclo de violência no país, buscando solucionar déficits históricos da agenda de desenvolvimento e estimular a participação democrática, mesmo em um contexto de polarização da elite política sobre o alcance da justiça transicional[4]. O acordo apoia-se na ideia de paz positiva, isto é, busca pôr fim às agressões físicas e outros tipos de violência (estrutural, psíquica, cultural), almejando a construção de uma paz integral que propicie um processo político participativo que envolva desarme, democracia, direitos humanos e desenvolvimento[5].

A implementação: resultados e desafios

A abrangência e a complexidade do acordo evidenciam que sua implementação não é simples e requer, como pressupõe o sexto ponto apresentado, verificação e monitoramento constante das iniciativas. Em dezembro de 2016 iniciou-se o cronograma de 180 dias que fixou os procedimentos para que as Farc se concentrassem nas Zonas Veredales (zonas transitórias de normalização), para entregarem suas armas e iniciarem a reincorporação à vida civil. Neste mesmo mês, o governo iniciou a construção das 19 zonas e 7 pontos de transição[6]. Também se estabeleceu o Conselho Nacional de Reincorporação, cujo objetivo é monitorar e dar cumprimento à integração dos membros das Farc à sociedade, e a Comissão de Seguimento, Impulso e Verificação da Implementação do Acordo (CSIVI), para monitorar as atividades do acordo de paz. Ainda em dezembro, o Congresso aprovou a Lei de Anistia que estabeleceu as condições para que os integrantes das Farc – que não tenham cometido crimes graves – possam solicitar anistia à Jurisdição Especial para a Paz (JEP)[7].

Em janeiro de 2017, o Congresso aprovou a participação de seis pessoas do movimento cidadão Vozes para a Paz no Congresso, com o objetivo de que eles acompanhassem as discussões das leis e a implementação do acordado. Também foi discutido no Congresso o Estatuto para a Oposição, que define as garantias e as diretrizes para quem se declara como oposição e foi instalada a Comissão Nacional de Garantias de Segurança, cuja meta é desestruturar as organizações criminosas que ameaçam a implementação do acordo e os líderes sociais. Neste mesmo mês, o projeto da JEP começou a tramitar no Congresso no mecanismo de fast track, cujo objetivo é dar celeridade ao processo. A JEP promove uma reforma constitucional que cria um novo sistema de justiça para julgar casos de guerrilheiros, militares e civis que tiveram responsabilidades no conflito armado. Desde o início os debates contaram com forte oposição do Centro Democrático.

Ao longo de fevereiro, cerca de 7.000 membros das Farc transladaram-se aos pontos de concentração para entrega das armas, seguindo o acordado entre as partes. Mesmo com dificuldades logísticas para mobilização dos ex-combatentes e com o atraso na construção dos dormitórios das Zonas Veredales, a Missão da ONU, o governo colombiano e as Farc comprometeram-se a manter o cronograma de desarmamento, previsto para dia primeiro de março[8]. A respeito da construção das Zonas Veredales, uma questão é importante: desde o início existiram problemas estruturais em sua construção. Dos 26 acampamentos programados, apenas 6 efetivamente foram concluídos até outubro deste ano[9].

Com efeito, em primeiro de março iniciou-

3 Disponível em: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/index.html>. Acesso em 26/10/2017.

4 Pastrana Buelvas, Eduardo; Gehring, Hubert. Prólogo. In: Pastrana Buelvas, Eduardo; Gehring, Hubert. Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana; Fundación Konrad Adenauer, 2016.

5 Pastrana Buelvas, Eduardo; Vera Piñeros, Diego. Política exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis. In: Pastrana Buelvas, Eduardo; Gehring, Hubert. Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana; Fundación Konrad Adenauer, 2016.

6 Para ver mapa com as zonas e pontos de transição, acessar: <https://www.youtube.com/watch?v=4HjusalA55g&feature=youtu.be>. Acesso em 28/10/2017.

7 Así marcha el Acuerdo de Paz. Estos son los avances em la implementación del Acuerdo de Paz. Disponível em: < http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/asi-marcha-acuerdo-paz/index.html>. Acesso em: 28/10/2017.

8 Así marcha el Acuerdo de Paz. Estos son los avances em la implementación del Acuerdo de Paz. Disponível em: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/asi-marcha-acuerdo-paz/index.html>. Acesso em: 28/10/2017.

9 El Espectador. El amargo balance de la implementación, 02/10/2017. Disponível em: <https://colombia2020.elespectador.com/politica/el-amargo-balance-de-la-implementacion>. Acesso em: 29/10/2017.

se o cronograma de desarmamento das Farc, cujas armas deveriam ser entregues aos observadores das Nações Unidas, que integram o Mecanismo de Monitoramento e Verificação. O registro e o armazenamento das armas do grupo se encerrariam no dia 31 de maio, contudo houve atraso na entrega das armas e o governo também enfrentou lentidão na construção das zonas transitórias de normalização. A morosidade despertou suspeitas sobre a implementação do acordo e o governo logo se posicionou, divulgando que conforme combinado com a Missão da ONU, seriam dados mais 20 dias para o desarme do grupo e mais 60 dias para a vigência das Zonas Veredales[10]. Ainda em março foi criado o Grupo de Especialistas em Terras para debater as recomendações sobre reformas e o congresso aprovou o ato legislativo que cria o Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não Repetição e a JEP, importante componente judicial do sistema.

Em abril foram firmados três decretos legislativos que tratam do ponto relacionado à reparação às vítimas, criando uma Comissão para Esclarecimento da Verdade, Convivência e Não Repetição, uma Unidade de Busca de Pessoas Dadas por Desaparecidas e um Comitê de Escolha dos Altos Funcionários do Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não Repetição. O componente internacional também esteve presente neste momento. Estabeleceu-se no Ministério das Relações Exteriores um mecanismo para acompanhamento do acordo com a presença de Embaixadas, organizações internacionais e agências da ONU. Por fim, o Congresso aprovou um componente central do acordo: a transformação das Farc em partido político[11].

No mês de maio houve incerteza sobre a implementação do acordo de paz devido à decisão da Corte Constitucional colombiana de eliminar o fast track que vinha sendo utilizado no Legislativo para agilizar as decisões, considerando que estava limitando a capacidade deliberativa e decisória do Congresso. Neste novo cenário, todas as proposições dos congressistas têm que ser debatidas e votadas, uma a uma, tornando o processo mais lento. Para evitar incertezas, os congressistas conseguiram que a vigência do fast track fosse prorrogada por mais seis meses, até o final de novembro deste ano. Em meio a este contexto, o presidente Santos aproveitou o último mês de vigência de suas faculdades extraordinárias para expedir decretos-lei relacionados ao acordo de paz, concedidas pelo Congresso, e assinou diversos documentos para agilizar a implementação do acordado[12]. Neste período, os Embaixadores dos países com assento no Conselho de Segurança da ONU visitaram a Colômbia para observar o andamento das iniciativas e ratificaram seu apoio ao acordo[13].

Ao longo do mês de junho, as Farc entregaram suas armas, seguindo o cronograma de desarme estabelecido pelo Mecanismo de Monitoramento e Verificação. O desarme foi iniciado no dia 07 de junho, quando entregaram 30% de suas armas. No dia 14 de junho, houve a segunda etapa do processo e mais 30% foi entregue à ONU. A etapa final do desarme ocorreu no dia 27 de junho, quando o grupo depositou os 40% restantes. A ONU confirmou que no total foram entregues 7.132 armas, mais de uma por combatente, mas ainda restaram armamentos em abrigos e esconderijos que continuam sendo localizados e destruídos. Este avanço fundamental no processo de paz em curso no país foi celebrado em uma cerimônia simbólica em Mesetas, no departamento de Meta, região onde as Farc se estabeleceram no início do conflito. Na ocasião, Timochenko e Santos discursaram e reafirmaram o compromisso com a paz[14].

Em julho, o Conselho de Segurança da ONU autorizou uma segunda Missão de acompanhamento do acordo no país, cujo foco é monitorar a reincorporação de ex-integrantes das Farc à vida civil, sua segurança e das comunidades afetadas pelos conflitos. A segunda Missão tem mandato de doze meses e possui

10 Comunicado Conjunto n°19: Comunicado CSIVI sobre cumplimiento de compromisos, D+180 y siguiente fase de implementación. Disponível em: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-19-29-de-mayo-de-2017.aspx>. Acesso em 28/10/2017.

11 Así marcha el Acuerdo de Paz. Estos son los avances em la implementación del Acuerdo de Paz. Disponível em: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/asi-marcha-acuerdo-paz/index.html>. Acesso em: 28/10/2017.

12 El Tiempo. Una vía menos rápida, 19/05/2017. Disponível em: < http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/una-via-menos-rapida-corte-frena-fast-track-de-acuerdos-de-paz-89840>. Acesso em: 28/10/2017.

13 Así marcha el Acuerdo de Paz. Estos son los avances em la implementación del Acuerdo de Paz. Disponível em: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/asi-marcha-acuerdo-paz/index.html>. Acesso em: 28/10/2017.

14 Semana. La paz es real y es irreversible: Santos, 27/06/2017. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/articulo/juan-manuel-santos-en-la-dejacion-de-armas-de-las-farc-en-mesetas/530138>. Disponível em: 28/10/2017.

contingente menor, de 120 pessoas, com a delegação formada majoritariamente por civis[15].

O mês de agosto marcou a transição das Farc de organização armada para partido político, com o encerramento do período de desarme do grupo. A Missão da ONU divulgou que, no total, foram entregues 8.112 armas, que após destruídas serão fundidas e utilizadas para fabricação de três monumentos em homenagem ao processo de paz. As Farc entregaram sua lista oficial de bens e a listagem de menores de idade que ainda integravam o grupo. Seus recursos financeiros passaram a integrar um fundo destinado à reparação das vítimas do conflito, administrado pelo governo. Com o fim da primeira etapa da Missão da ONU em agosto, as Zonas Veredales converteram-se em Espaços Territoriais de Capacitação e Reincorporação, cujo objetivo é promover programas de educação e capacitação para auxiliar a reintegração dos ex-guerrilheiros à vida civil. No final do mês, iniciou-se o congresso constitutivo do partido das Farc, que contou com 1.200 integrantes, com o objetivo de definir os elementos essenciais do partido, como seu nome, sua estrutura organizacional, sua identidade partidária e suas propostas. Sem armas, mas reafirmando sua identidade de grupo e sua ideologia, as Farc entraram oficialmente na vida política colombiana no dia primeiro de setembro como Força Alternativa Revolucionária do Comum, mantendo seu tradicional acrônimo[16]. O líder Timochenko, foi nomeado presidente do partido.

Em setembro, ao mesmo tempo em que se iniciou a segunda Missão da ONU no país também esteve em pauta a discussão sobre os cultivos ilícitos. O Senado dos EUA realizou uma audiência para discutir a estratégia de combate às drogas na Colômbia e criticou as iniciativas do governo. Por sua vez, o governo colombiano defendeu o avanço no cumprimento das metas que propôs para este ano, que envolve a erradicação forçada, acompanhada pela Força Pública, e a substituição voluntária de 50.000 hectares de cultivo ilícito. Na ocasião, Rafael Pardo, Conselheiro de Pós-Conflito, sinalizou como um importante avanço a assinatura de acordos para substituição voluntária de cultivos com cerca de 105.000 famílias[17]. A iniciativa integra o Programa Nacional Integral de Substituição de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), iniciativa relacionada à implementação do acordo de paz.

Como em setembro completou-se um ano da assinatura do acordo de paz em Havana, diversos periódicos fizeram um balanço deste primeiro ano de implementação das iniciativas. Uma preocupação corrente é que no final do mês de novembro se encerra o fast track e o compromisso do governo de manter os ex-combatentes nos Espaços Territoriais de Capacitação e Reincorporação, visto que terminam os contratos de arrendamento destes locais. Assim, discute-se qual será o destino dos ex-membros das Farc, que se ressentem do planejamento do governo, que, por sua vez, parece não ter um plano robusto para reincorporação destes indivíduos. Também se aponta que existem inconsistências na aplicação da Lei de Anistia e que apesar de esforços para emissão de documentos para ex-guerrilheiros e suas filiações ao sistema de saúde, ainda não foram implementados projetos produtivos agrícolas, relacionados à distribuição de terras.

O que se aponta é que a lentidão no processo e a sensação de que esse ponto do acordo não é uma prioridade para os políticos está fomentando a deserção de ex-guerrilheiros. Com efeito, a proximidade das eleições de 2018 está obstaculizando a priorização da implementação de medidas do acordo de paz, visto que não há consenso político sobre determinados projetos. Ademais, o acordo de paz é um tema constantemente capturado pelos partidos para debates com enfoques eleitorais.

Outra questão complicada é a JEP, que ainda não começou a operar, apesar de já terem sido escolhidos seus magistrados. A regulamentação da JEP demanda uma lei estatuária que está dividindo opiniões, sendo bastante criticada pela oposição (Centro Democrático e Câmbio Radical). Dos 162 artigos que a compõem, 115 haviam sido aprovados até o início de outubro, indicando um avanço. Todavia, são os artigos que ainda não foram aprovados os mais complicados e centrais para sua operação. Os jornais colombianos apontam que *"muchos de los puntos que*

15 El Tiempo. Segunda misión de la ONU durará 12 meses. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/onu-aprueba-delegacion-para-verificar-paso-a-la-vida-civil-de-excombatientes-107666>. Acesso em: 28/10/2017.

16 Semana. Las Farc ahora son la Farc, 03/09/2017. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/articulo/nuevo-partido-de-las-farc-fuerza-alternativa-revolucionaria-del-comun/538489>. Acesso em 28/10/2017.

17 El Tiempo. Hemos cumplido con el 62 % de erradicación de cultivos ilícitos, 12/09/2017. Disponível em: <http://m.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/balance-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-en-colombia-con-acuerdo-de-paz-129978>. Acesso em: 28/10/2017.

se creían "saldados" y "pactados" aún están lejos de conciliarse" e que a JEP, que é o cerne do acordo de paz, "ha visibilizado la polarización política que vive el país y ha sido el caballo de batalla de la campaña electoral que ya empezó"[18].

Um ponto discutido no âmbito da JEP é a participação política das Farc, visto que diversos políticos não querem que eles ocupem um lugar no Congresso colombiano antes de terem sido julgados, contrariando o que foi negociado em Havana e deixando o governo de Santos em uma situação complicada, visto o compromisso ter sido assumido, inclusive, ante a comunidade internacional, com a própria ONU[19].

No início de outubro as delegações das Farc e do governo e o chefe da Missão da ONU no país, Jean Arnault, se reuniram para fazer um balanço da implementação do acordo, concluindo que apenas 18% foi concluído. Arnault salientou que a realidade de implementação do acordo é realmente complicada e que não há acordo que não tenha passado pela dificuldade de passar do plano teórico ao prático, mas demandou que o trabalho fosse ajustado para acelerar aspectos decisivos do processo de construção da paz[20].

Considerações Finais

Após mais de um ano da negociação do acordo e de 10 meses de sua operação, as dificuldades para sua implementação são claras. Existem problemas políticos, institucionais e estruturais que impactam a execução dos pontos acordados. A ausência de consenso entre os políticos sobre as diretrizes legais do acordo, as debilidades para incorporar ex-membros das Farc à sociedade civil e garantir sua proteção e segurança, a morosidade para definir os pontos chave da reforma rural, a dissidência de ex-integrantes da antiga guerrilha, os obstáculos políticos para tramitação da JEP no Congresso, a controvérsia de implementar-se um programa de substituição voluntária de cultivos ilícitos junto com a erradicação forçada pela Força Pública, entre outros aspectos aventados neste breve artigo, indicam que há um longo caminho para que a construção da paz na Colômbia seja efetiva.

Contudo, não se pode deixar de analisar positivamente os avanços alcançados, como o cessar-fogo bem-sucedido, o desarmamento das Farc, sua incorporação à vida política colombiana de forma legal, como um partido, a conclusão da primeira Missão da ONU e o início de uma segunda etapa.

Com efeito, percebe-se que a falta de vontade política, sobretudo da oposição, é um dos grandes problemas enfrentados, junto com a necessidade de um melhor planejamento operacional do governo. Desse modo, o ajuste demandado por Jean Arnault, chefe da Missão da ONU no país, é realmente necessário para que os acordos não fiquem apenas na teoria, mas sejam implementados promovendo a democracia, os direitos humanos, o desarme efetivo e o desenvolvimento, aspectos basilares para construção de uma paz duradoura e tão necessária.

18 El Espectador. La dura pelea para aprobar la JEP en el Congreso, 24/10/2017. Disponível em: <https://colombia2020.elespectador.com/jep/la-dura-pelea-para-aprobar-la-jep-en-el-congreso>. Acesso em: 29/10/2017.

19 El Espectador. Los desacuerdos sobre el Acuerdo de Paz, 07/10/2017. Disponível em: <https://colombia2020.elespectador.com/politica/los-desacuerdos-sobre-el-acuerdo-de-paz>. Acesso em: 29/10/2017.

20 El Espectador. El amargo balance de la implementación, 02/10/2017. Disponível em: <https://colombia2020.elespectador.com/politica/el-amargo-balance-de-la-implementacion>. Acesso em: 29/10/2017.

Resenha

POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA. OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS PARA EL PARAGUAY.[i]

Edgar Andrés Londoño Niño
Pesquisador OPSA

Nas últimas décadas, o Brasil tem desempenhado um papel central nos processos de integração sul-americana e se consolidado como uma potência emergente com ativa participação no sistema internacional. A visão dos países vizinhos sobre a política externa brasileira e seu papel na integração e no desenvolvimento da região, entretanto, ainda é um tema pouco estudado. Este livro oferece uma aproximação da academia paraguaia, fornecendo interpretações críticas sobre as relações bilaterais entre o Brasil e o Paraguai.

O livro parte da visão de que o Brasil é o principal sócio estratégico do Paraguai pelo fato de ser seu maior vizinho, o principal parceiro comercial, importante origem de investimento estrangeiro direto, origem e destino de um significativo fluxo migratório e o principal sócio fronteiriço em uma das regiões com maior densidade de tráfico de drogas e de armas, episódios de violência e comércio ilegal. Por isso, pensar na política externa paraguaia passa necessariamente por considerar a política externa brasileira e seus impactos domésticos e internacionais.

No primeiro capítulo, de autoria de Diego Abente Brun, que foi professor da Miami University e da Universidade Católica de Assunção, senador, ministro de Justiça e Trabalho e embaixador na Organização dos Eestados Americanos (OEA), são analisados os fatores de continuidade e mudança da política externa brasileira, a partir da revisão dos principais paradigmas e estratégias desde 1940, com ênfase no período mais recente, que abrange os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Abente destaca que, assim como Cardoso aperfeiçoou o marco conceitual da política externa da década de 1980, Lula deu continuidade a alguns elementos da política anterior. Nesse período, o Brasil beneficiou-se do processo de globalização em curso, desempenhando papel importante em espaços privilegiados do sistema internacional. Para o autor, o regionalismo criou as condições para que o Brasil fosse "un negociador a nivel mundial que poseía lo mejor de los dos mundos: el mercado regional para su industria manufacturera y a la vez un mayor poder de negociación internacional para sus exportaciones agropecuarias" (p.16).

Para Abente, a aproximação com a América do Sul tem sido cuidadosa pelos temores históricos dos países da região sobre um alegado interesse hegemônico do Brasil. Mesmo diante de dúvidas e debates sobre a natureza dessa liderança e o nível de apoio e aceitação dos países da região, a política externa do governo de Lula é vista como tendo impulsionado de maneira importante o processo de regionalização. A União de Nações Sul-Americanas (Unasul), criada em 2008, foi o principal instrumento da regionalização da política externa do governo Lula, propondo um novo tipo de regionalismo que considera as assimetrias estruturais e concentra-se na integração política, acompanhada da defesa, infraestrutura e integração energética. Essa estratégia impulsionou a abertura de mercados, onde o Brasil ofereceu créditos por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

Mesmo após a recente crise política e econômica no Brasil, que levou à destituição de Dilma Rousseff no ano 2016, para Abente, o Brasil continuará sendo um líder regional e uma potência intermediária, mas não representa os interesses da América do Sul, ainda indefinidos, pois defende seus próprios interesses nacionais. Contudo, esta orientação brasileira deve ser entendida pelo Paraguai, cuja política externa deve ser independente, baseada nos seus próprios interesses, identificando as oportunidades de benefícios mútuos com o Brasil e levando em conta as assimetrias e injustiças que podem estar presentes nessa relação. Assim, o Paraguai também deveria utilizar seu poder brando nos cenários regionais e internacionais, entendendo as assimetrias históricas que o condicionam.

O segundo capítulo foi escrito por Fernando Masi, ex-assessor dos Ministérios de Indústria e Comércio, da Fazenda e repre-

i Livro de autoria de Diego Abente Brun (coord.), Fernando Masi, Carlos Gómez Florentín. Centro de Análisis de la Economía Paraguaya (CADEP). Asunción, 2017.

sentante da CEPAL, do Banco Mundial e das Nações Unidas. O autor analisa a importância do Brasil para a economia paraguaia, argumentando que o projeto nacional brasileiro tem determinado tanto o relacionamento bilateral, quanto o desenvolvimento do Paraguai. Assim, estuda-se a evolução do modelo de desenvolvimento brasileiro nos últimos 50 anos e seus impactos para o Paraguai.

No primeiro momento, de 1964 a 1984, o Brasil tinha pouco relacionamento com os vizinhos, industrializando-se de forma isolada e mantendo o apoio econômico dos Estados Unidos, posição que se alterou com a Industrialização por Substituição de Importações e a construção das hidroelétricas Itaipu e Yacyretá.

O Paraguai era dependente economicamente da Argentina até a década de 1960, mas com a cooperação norte-americana e brasileira, passou a ter um modelo econômico mais funcional aos interesses brasileiros, consolidando-se a aproximação física, política e comercial entre os dois países, dada principalmente pelo crescimento das importações brasileiras. O ponto central da relação bilateral foi a construção de Itaipu, nos anos 70. Segundo Masi, Itaipu gerou prosperidade econômica para os dois países, mas o governo paraguaio não promoveu nenhum plano para o aproveitamento da energia elétrica, exportando seu excedente e favorecendo ao Brasil e sua indústria, pois as condições do tratado faziam com que esse país tivesse o direito de compra exclusivo, a um custo subsidiado. Também se dá a chegada massiva de produtores agrícolas brasileiros na região fronteiriça e se estabelecem circuitos comerciais ilegais de contrabando de bens triangulados pelo Paraguai.

O segundo momento, de 1985 a 2002, é de estagnação de ambas as economias, e o início da integração regional. A crise da década de 1980, fez com que o Brasil adotasse uma estratégia distinta na política externa, competindo e reduzindo a influência norte-americana na região com a consolidação de uma liderança regional, baseada no Mercosul. A criação deste mecanismo foi uma das principais iniciativas de promoção econômica no âmbito da política externa, aumentando o fluxo comercial entre os membros do bloco, especialmente entre Argentina e Brasil, mas que acabou freado nos anos 90, com a desvalorização da moeda brasileira e a crise da economia argentina. O Mercosul permanece como uma zona de livre comércio, tendo permanecido ate hoje como uma união aduaneira imperfeita, devido a problemas com a bitributação tarifária.

Segundo o autor, o Paraguai demorou a tirar proveito do Mercosul, dado que era a economia mais aberta do bloco e que não tinha suficiente capacidade e instrumentos para aumentar e diversificar sua oferta exportável, pois a integração com o Mercosul e com o Brasil se dava por meio da reexportação de produtos estrangeiros. Nesse sentido, o autor assinala que mesmo que a criação do Mercosul tenha permitido ao Paraguai se posicionar no mundo, o modelo paraguaio não era compatível com o objetivo da integração regional e, além disso, "el Paraguay ha negociado con el mundo básicamente a través del bloque regional donde las pautas de las negociaciones han sido marcadas predominantemente por el Brasil" (p.87).

Em terceiro lugar, o período entre 2003 e 2014, é o de maior crescimento da economia brasileira com uma nova projeção internacional e o aprofundamento das relações com o Paraguai. A partir de 2002, a economia brasileira recupera seu dinamismo e tem início uma significativa internacionalização das empresas brasileiras, com crescente presença na região.

Assim, o governo de Lula utilizou a agenda da integração como uma plataforma de projeção e reforma da ordem global por meio de uma liderança em alianças extra-hemisférica para se constituir como um global player. Porém, segundo Masi "las consultas o acuerdos preeliminares con sus pares sudamericanos estaban ausentes" (p.68). A formação de blocos como o IBSA e o BRICS, por exemplo, foi realizada sem consulta aos países do Mercosul e da região. Igualmente, para Masi, o Brasil não procurou um consenso nos acordos e tratados de livre comércio fora do Mercosul, insistindo na agenda externa do bloco (intra e extra regional).

O processo de integração regional foi perdendo força no começo da década de 2010, especialmente com a reprimarização das economias grandes do Mercosul, a invasão de produtos chineses, freando o aumento da competitividade industrial, e com o pouco avanço da agenda interna na institucionalidade da integração. Para Masi, o Brasil dava importância à agenda externa do Mercosul sem reduzir as assimetrias, ao mesmo tempo em que tinha intercâmbios mais intensos com países desenvolvidos que com os vizinhos.

Particularmente no Paraguai, após um período de recessão (1999 e 2002), dá-se um crescimento econômico, especialmente pelo boom

das commodities agrícolas, o que faz com que desde 2011 as exportações de produtos nacionais superem as reexportações. A participação do Mercosul como destino de exportações diminui, abrindo-se novos mercados. O presidente Horacio Cartes não deu continuidade às orientações da política externa prévia de relativa independência do Brasil e dos Estados Unidos, dando ênfase à atração de investimento externo ao Paraguai, especialmente a partir da instalação de empresas maquiladoras. Além disso, as exportações paraguaias se dirigem cada vez mais a outros mercados, diversificando-se, e os Estados Unidos passam a ser a principal fonte de investimento estrangeiro direto. Paraguai também importa cada vez mais da China, disputando com o Brasil a origem das importações.

Para o autor, mesmo que os países da região não considerem ao Brasil como um líder regional, o país conseguiu ser reconhecido como potência emergente, protagonizou e liderou vários temas da agenda internacional. Essa herança não foi sustentada nos governos seguintes, pela menor importância dada à integração sul-americana por parte de Dilma Rousseff, sua posterior destituição e a chegada de Michel Temer na presidência. Este último estaria mais interessado no comércio com a China, contribuindo para debilitar o componente político do Mercosul.

Segundo Masi, o Paraguai, por ser a economia mais aberta da região, pode estabelecer acordos bilaterais com países emergentes e desenvolvidos, sem as restrições e condicionamentos do Mercosul, para abrir novos mercados e ingressar neles com tarifas externas reduzidas. Ainda assim, para o autor, o Paraguai deve preservar os benefícios obtidos com a integração regional. Mesmo com a incerteza com respeito ao futuro modelo de inserção internacional do Brasil, o Paraguai pode estabelecer um relacionamento mais flexível e dinâmico que lhe permita responder às transformações no comércio e na produção global, sem criar uma relação de dependência.

De modo geral, é possível evidenciar uma crítica de Masi ao tipo de liderança exercida pelo Brasil, que condicionou não apenas a inserção do Paraguai ao Mercosul, mas também ao comércio global, já que, segundo o autor, têm prevalecido os interesses brasileiros nos acordos regionais e extra regionais, ao mesmo tempo em que o Brasil se beneficiou dessa estratégia que afetava particularmente os países pequenos,como o Paraguai. Porém, considera-se nesta resenha que mesmo que o Paraguai tenha estado condicionado em algumas negociações ao interesse nacional brasileiro, em parte pelo baixo perfil de sua política externa, não é claro qual seria a diferença com outras negociações fora do Mercosul, onde prevalecem, por exemplo, interesses de potências como os Estados Unidos ou a China, pelo qual a busca de espaços de ação internacional fora da relação com o Brasil e dos mecanismos regionais não é necessariamente uma condição para que o Paraguai consiga desenvolver uma política externa independente.

No terceiro capítulo, de autoria de Carlos Gómez Florentín, cientista político e doutorando em história, faz-se uma análise dos principais pontos de tensão históricos na agenda bilateral entre Brasil e Paraguai. Um tema central nas relações bilaterais é Itaipu, que constituiu a principal fonte de aproximação de ambos os países no século XX pela busca de fontes de energia. Inicialmente, Gómez examina os antecedentes do Tratado e a inauguração da hidroelétrica em 1984, em meio às críticas internas às condições aceitas por Strossner.

A renegociação do Tratado iniciou-se no governo de Nicanor Duarte Frutos, que criticou a redução dos custos da energia, gerando a dívida espúria, assim como a dupla indexação da dívida, pois além da taxa fixa de juros, foi acrescentada a inflação do dólar. Nas negociações de Duarte com Lula, foi eliminada a dupla indexação e foi aumentado o fator multiplicador do preço que o Brasil paga ao Paraguai pela compra do excedente de energia elétrica. Posteriormente com a chegada de Fernando Lugo na Presidência, o Paraguai continuou denunciando a falta de transferência dos benefícios das negociações financeiras de Itaipu, pois o Brasil recebia mais ganhos como financista do que como coproprietário da usina. Após o governo paraguaio ter rejeitado a proposta brasileira, o governo de Lula acabou aceitando os pedidos de liberalização gradual da venda de energia a terceiros pelo Paraguai, o pagamento da cessão de energia, a cogestão efetiva na direção da usina e a construção sem custo de uma linha elétrica para o Paraguai. Isto gerou criticas no Brasil à denominada “diplomacia da generosidade”.

Um segundo elemento da agenda bilateral é a questão dos brasiguaios que mudou tanto a composição demográfica do Paraguai quanto a vocação rural do país. A liberalização da restrição para que estrangeiros pudessem comprar propriedades em regiões de fronteira na ditadura de Strossner gerou massiva chegada de produtores brasileiros que com-

pravam a um preço baixo áreas para o cultivo, enquanto o governo brasileiro mantinha a proibição da compra de propriedades numa faixa de 150 km por parte de estrangeiros.

Os brasiguaios são a maior comunidade de estrangeiros no Paraguai e sua presença apresenta duas visões distintas de cada lado da fronteira. Para o Brasil, são brasileiros que se transferiram para a região da fronteira, expulsos pela monocultura da soja e pela construção de Itaipu que inundou suas terras. Desde essa perspectiva, eles levam progresso econômico ao campo, mas apresentam problemas de documentação, titulação de terras e conflitos com o movimento camponês paraguaio. Do lado paraguaio são vistos como um grupo de empresários que compraram terras a preços baixos e introduziram a monocultura da soja, expulsando camponeses e índios e degradando o meio ambiente. Assim, alguns dos brasiguaios não têm títulos de propriedade e adquiriram terras que pertenciam a camponeses paraguaios, gerando um enfrentamento entre os dois grupos. Além disso, o autor argumenta que o principal problema da ocupação brasileira seria que os ganhos gerados pela exploração da terra no Paraguai são transferidos ao circuito financeiro brasileiro.

Um terceiro elemento diz respeito à criação de uma região fronteiriça como resultado do aprofundamento da integração regional entre os dois países, que fez com que aumentasse o fluxo de pessoas e spromovesse a integração física. Contudo, essa mesma estrutura logística que integrou os dois modelos produtivos tem sido utilizada pelo crime organizado e o contrabando fronteiriço. Para García, o governo brasileiro tem tido uma tolerância cúmplice com este processo facilitando o crescimento informal de bens triangulados desde o Paraguai, assim como permitindo o contrabando. Segundo o autor, só a partir de 1990 o Brasil começou a combater esses delitos. Assim, ainda que alguns autores brasileiros atribuam o problema à ineficiência do sistema político paraguaio na luta contra as organizações criminais, García assinala que se deve mais à debilidade das redes governamentais transnacionais de deter o tráfico ilegal.

Após os ataques de 11 de setembro, a inteligência dos Estados Unidos acusou à população muçulmana que morava na Tríplice Fronteira de financiar o terrorismo internacional. Isto fez com que o governo estadunidense procurasse ter maior presença na região fronteiriça, com o apoio inicial do Paraguai e a oposição do governo brasileiro, que apesar de se declarar contra a militarização da região, tem feito ações militares na fronteira. Desta forma, a questão da segurança começou a ser um elemento central da agenda bilateral, especialmente a partir de 2010, quando o governo de Lugo aceitou a militarização da fronteira brasileira, pois além do narcotráfico existe a preocupação com a ação do Exército do Povo Paraguaio (EPP). Tudo isto faz com que o espaço fronteiriço tenha várias demandas de gestão governamental que requerem políticas públicas coordenadas.

As questões levantadas por Gómez procuram sublinhar a corresponsabilidade entre os governos do Brasil e do Paraguai em problemas históricos, alguns deles originados durante o governo ditatorial de Strossner. Cabe aqui ressaltar que, além de pensar na origem das responsabilidades, um elemento fundamental é reforçar a necessidade de cooperação e coordenação de políticas e ações entre os dois países, tal e como o autor esboça sugerir.

No quarto capítulo, também escrito por Diego Abente, faz-se referência à política externa paraguaia dos últimos sessenta anos e suas transformações principais. Em um primeiro momento da análise, entre 1954 e 2003, dita política esteve orientada a gerar fontes de apoio internacional à política domestica e aos governos no exercício do poder. Durante a ditadura de Strossner, o Brasil aproveitou a conjuntura, sendo sua influencia não só militar, mas também econômica e comercial. O Brasil fez obras de integração física e depois assinou com o Paraguai o Tratado de Itaipu que, segundo Abente "lesionó gravemente los derechos paraguayos y cuyas consecuencias se siguen pagando hasta ahora" (p.125).

Além da cumplicidade brasileira durante a ditadura paraguaia, o autor assinala o apoio dos Estados Unidos a Strossner no contexto da luta contra o comunismo. Já com o processo de redemocratização e a chegada dos presidentes Sarney no Brasil e Alfonsín na Argentina, termina o longo período de distanciamento entre ambos os países e tem início processo de enfraquecimento da ditadura paraguaia, impulsionado também pela redução de linhas de crédito e de recursos estadunidenses, em função do maior peso dos direitos humanos na agenda continental. Neste momento só se destacam duas iniciativas de política externa que responderam a interesses nacionais: a ata de Foz de Iguaçu para o uso de águas compartilhadas do rio Paraná e a assinatura do tratado da navegação dos rios Paraná, Paraguai e La Plata.Gradualmente, as decisões de política exterior e a adesão a tratados internacionais de direitos humanos

e de princípios democráticos, posicionaram internacionalmente o Paraguai no conjunto dos países democráticos. Além disso, com o Mercosul, o Paraguai deixava de estar isolado e se incorporava a um mundo e uma região globalizada e democrática.

Os primeiros anos do novo milênio marcam um giro da política externa, vista desde os interesses nacionais. Assim, o Paraguai a partir do governo de Duarte, mas especialmente com o governo de Lugo, articulou no cenário regional uma voz autônoma e independente em defesa de seus próprios interesses. A primeira vitória foi a aprovação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e a gradual eliminação da dupla cobrança tarifária. Além disso, o Paraguai adquiriu uma voz independente, distinta do antigo alinhamento automático e acrítico com as posições dos Estados Unidos, o que se evidenciou quando o país se juntou à oposição sul-americana à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Abente, porém, assinala que não existem estudos sérios de análise custo-benefício sobre a conveniência dessa oposição à ALCA e questiona que não é claro a distinção entre a situação em que o governo paraguaio defendeu os interesses nacionais e àquelas em que era motivado por ser "politicamente correto" perante governos de esquerda da região. É possível inferir, portanto, que o autor não considera necessariamente a adesão à ALCA de forma negativa. Contudo, considera-se que, contrário ao que aponta o autor, não é claro que esse modelo poderia beneficiar os países menores como o Paraguai, dado que se no texto se reconhecem as limitações do país para se inserir no Mercosul, esses condicionamentos não estariam ausentes em um nível maior de integração com maiores assimetrias, como seria o caso da ALCA.

Para Masi, o ponto de ruptura na relação bilateral com o Brasil se deu quando pela primeira vez o governo paraguaio foi firme em discutir e mudar as relações entre os sócios de Itaipu. Assim, a forte posição negociadora paraguaia e as concessões do governo de Lula, fizeram com que finalmente houvesse um acordo no ano 2009. Para o autor, mesmo com a oposição interna, "Lula entendía que para que Brasil ejerciera un liderazgo en la región debía revisar posiciones que implicaban una relación asimétrica y desigual con sus vecinos más chicos." (p.136). Porém, o período de política externa centrada nos interesses nacionais teve um retrocesso entre 2012 e 2013, com a destituição de Lugo, pelo qual volta a manutenção do regime em contraposição aos interesses nacionais na política exterior até a eleição de Cartes.

Por fim, Abente assinala que a negociação do Itaipu ainda está incompleta, tanto nas reivindicações do acordo entre Lula e Lugo quanto nas negociações futuras relativas ao período pós-2023. Ainda no Mercosul, existem tarefas inconclusas, como conseguir a flexibilidade que o Paraguai precisa como país de menor desenvolvimento econômico para realizar acordos comerciais independentemente dos outros sócios, se for necessário.

Assim, Abente assinala a existência de poucos momentos da política externa paraguaia nos quais foram defendidos os interesses nacionais, excetuando os casos de Itaipu e do Mercosul. Porém, estes momentos correspondem mais a posições reativas ou defensivas com respeito às inciativas brasileiras. No entanto, a despeito do apresentado pelo autor, acredita-se que o interesse nacional pode ser defendido inclusive quando o Paraguai aderia ou defendia alguma iniciativa de outro país da América do Sul. Assim, aceitar uma iniciativa do líder regional não necessariamente responde a uma política externa dependente. É igualmente importante dizer que a integração regional precisa de acordos e consensos entre interesses nacionais divergentes, sendo a diplomacia um mecanismo de negociação essencial para que as cessões também gerem benefícios para países pequenos como Paraguai, respondendo a uma política externa mais ativa e propositiva, o qual não é contraditório com sua participação nos processos de integração da região.

Sem dúvida alguma, a partir de uma visão paraguaia, o livro oferece uma narrativa distinta da convencional da política externa brasileira, considerando as principais tensões na agenda bilateral relacionadas a Itaipu, os brasiguaios, a fronteira, o Mercosul e as relações económicas e políticas bilaterais, assim como os rumos futuros, tanto para a política externa paraguaia, quanto para a relação bilateral. Desse modo, considerar o papel do Brasil na região, passa por analisar as narrativas e contra narrativas por parte dos países vizinhos e sua visão sobre a consolidação do Brasil como potencia regional e como potencia mundial emergente.

Os autores assinalam que a liderança do Brasil é necessária, mas não suficiente e que o Brasil é um país indispensável, porém não necessariamente hegemônico. Mesmo que no texto se sublinhe a necessidade de uma política externa independente para o

Paraguai, com a qual não se defenda nem a hegemonia estadunidense, nem a hegemonia regional do Brasil, não está claro em quais casos e situações a contraposição aos interesses brasileiros ou regionais implica na defesa do interesse nacional paraguaio. Do mesmo modo, o livro parece sugerir maior leque de opções futuras para o Paraguai fora do Mercosul, com a aproximação com a China e outros mercados, por exemplo, coincidindo com as novas orientações dos governos de Cartes, Temer e Macri. Nesse sentido, parece fundamental pensar também no futuro papel do Paraguai dentro do bloco e a necessidade de políticas externas proativas que revitalizem sua importância para os países membros e para a integração da América do Sul.

Finalmente, considera-se que o livro é fundamental para ter uma visão crítica da liderança brasileira na América do Sul e para reconhecer as limitações do papel do Brasil na região, mas também é essencial reconhecer a importância que tem tido o Brasil, como potência regional, no processo de integração. Também cabe dizer que dita liderança não é somente definida pelo Brasil, mas também caracterizada e definida pelos países da região que podem desenvolver políticas externas passivas que aceitem as iniciativas da potência regional, como os autores assinalam que tem acontecido com o Paraguai. Além disso, países da região podem consolidar políticas externas independentes que não são contraditórias com iniciativas regionais, sendo uma opção pouco discutida no livro. Neste último caso, as iniciativas externas devem ser ativas na construção de propostas conjuntas, ao mesmo tempo em que podem ser definidos limites na atuação da potencia regional, como foi feito pelo Paraguai com a renegociação de Itaipu. Assim, no atual cenário de questionamentos ao peso político e econômico do Mercosul, cabe a países como o Paraguai pensar sua ação externa não só fora do bloco, mas também a partir de sua contribuição para a consolidação política e econômica da integração regional.