



n.3
jul./set.
2020

BOLETIM OPSA



BOLETIM OPISA

ISSN 1809-8827

O Boletim OPISA 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 OPISA 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 Albuquerque

Editora Adjunta

Giovana Esther Zucatto

Conselho Editorial

Maria Regina Soares de Lima

Marianna Albuquerque

Leticia Pinheiro

Editoria de Redação

Amanda Silvestre da Silva

André Pimentel Ferreira Leão

Andrés Londoño Niño

Diogo Ives de Quadros

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Ghaio Nicodemos Barbosa

Giovana Esther Zucatto

Leandro Wolpert dos Santos

Marianna Albuquerque

Marília Bernades Closs

Murilo Gomes da Costa

Thaís Jesinski Batista

Observatório Político Sul-Americano

opsa.com.br



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

Sumário

EDITORIAL

REGIÕES E REGIÕES.....PÁGINA 04

ARTIGOS

O TRIPÉ DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO BOLSONARO.....PÁGINA 06

TRAJETÓRIA RECENTE DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO E O REGIONALISMO NAS AMÉRICASPÁGINA 16

20 ANOS DA RESOLUÇÃO 1325: IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS À AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL..... PÁGINA 24

Editorial

Regiões e regiões

A Covid-19 revelou - e pode mesmo ter acelerado - vários fenômenos e processos correntes. Como toda a população foi afetada, ainda que desigualmente, a pandemia é um fenômeno sistêmico, que atinge simultaneamente várias dimensões nacionais e internacionais como a cooperação internacional, as disputas geopolíticas, a saúde global, as mudanças climáticas, a cooperação regional, os direitos humanos os processos políticos domésticos e a política externa, por exemplo.

Se na comparação entre estas diferentes áreas encontramos distintas respostas coletivas, isto significa que fatores pré-existentes, nos respectivos contextos, atuam no sentido de torná-las diferenciadas entre si. É o caso das respostas das regiões à pandemia. Estas últimas revelaram o quanto as regiões possuem inúmeras particularidades, algo mais ou menos óbvio. O que não é óbvio é porque as regiões são diferentes. Esta é uma pergunta para uma análise comparada das trajetórias regionais, que não vamos aqui proceder. Nos interessa apenas um breve exame descritivo de como as regiões responderam a este fenômeno sistêmico.

Na Europa, a região mais institucionalizada de todas, na medida em que constitui uma comunidade com instituições e procedimentos comuns, ainda que tenha havido diferenças nacionais na gestão da pandemia, o que ressaltou foi a forte resposta coletiva. Por meio de fatores como a liderança da Alemanha e da França, e a coordenação entre a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, o continente vivenciou a produção de respostas coletivas com respeito à pandemia, sendo a mais importante a criação de um fundo de recuperação econômica, o Next Generation EU.

O grau de institucionalização do regionalismo não parece, contudo, ter tido efeitos ponderáveis nas respostas regionais. A Ásia, por exemplo, possui instrumentos de integração informais, flexíveis e pouco institucionalizados, sobretudo se em comparação com a Europa. Entretanto, a Ásia não apenas foi a região mais bem sucedida na gestão sanitária como, por via da ASEAN, também articulou o compromisso com um

plano de recuperação e a criação de um fundo regional em resposta à Covid. Se a resposta não está na institucionalização, este caso demonstrou que fatores culturais e simbólicos comuns, que incluem desde uma visão comunitária, no sentido de pertencimento coletivo e do papel do Estado, pré-existente à criação de foros de cooperação regional, fizeram com que fosse possível articular uma resposta coletiva comum, adesperto da diversidade de países que compõem a ASEAN. No caso da África Austral, ressaltou-se o papel da África do Sul na coordenação das respostas nacionais, por via da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), para ações de mitigação dos efeitos da crise sanitária, coordenação logística e adequação dos custos de operação em situações de emergência.

Mais evidente, no caso da América do Sul, foi a falta de respostas coletivas. Nesta região, as instituições pré-existentes, como a Unasul, e toda a estrutura institucional prévia de cooperação regional, que poderiam produzir uma iniciativa coletiva, já havia sido desmontada pelos governos de direita e extrema direita que chegaram ao poder depois de 2015, em especial o brasileiro e o peruano. O Grupo de Lima, criado pelo último, apenas demonstrou que é apenas um simulacro da ideia de cooperação regional e nada fez.

Na verdade, ocorreu o contrário: os controles fronteiriços foram acionados, em especial com respeito ao Brasil, percebido por seus vizinhos como o epicentro da pandemia no continente e principal ameaça de contágio na região. A fragmentação política prévia da região desestimulou uma resposta coletiva eficiente, e as reações de proteção mútuas impulsionaram a fragmentação e impediram a coordenação coletiva. Ao fim e ao cabo, alguns comentaristas já falam do fim da região como um projeto político e o retorno do conceito de América Latina como uma entidade geopolítica, com pouca expressão internacional.

Apesar de considerarmos inescapável pensar as respostas regionais à pandemia como uma chave de leitura importante para analisarmos o papel da América do Sul, os artigos deste Boletim trazem temas diversos que ampliam a agenda temática aqui delineada. A edição é iniciada com o texto de dois autores convidados, Monica Hirst e Tadeu Morato Maciel, no qual é feito um mapeamento sobre os principais pilares da política externa do governo Bolsonaro no Brasil. Entre valores conservadores e

má gestão na pandemia, fica evidente o inexistente espaço prioritário conferido ao relacionamento com o entorno estratégico.

O afastamento da região também é exemplificado no segundo artigo, de autoria do pesquisador Ghaio Nicodemos, que analisa a última eleição para a direção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Rompendo a tradição histórica de apontar um representante latino-americano para o cargo, o Brasil apoiou a indicação estadunidense. Para além da análise conjuntural, o texto faz um panorama histórico sobre a instituição, sua atuação, funcionamento e desafios.

O terceiro artigo desta edição do Boletim, escrito pela pesquisadora Giovana Zucatto, propõe uma integração entre o regional e o multilateralismo universal, ao refletir sobre a implementação, na América do Sul, da agenda de Mulheres, Paz e Segurança, estabelecida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Criada em 2000, por meio da Resolução 1325, podemos concluir que, no aniversário de 20 anos do documento, não temos muitos motivos para comemorar. As altas taxas de feminicídio e a baixa integração de mulheres em postos de comando são, infelizmente, uma realidade na região.

Por fim, gostaríamos de dedicar essa edição aos familiares das vítimas da Covid-19, aos profissionais de saúde e aos acadêmicos que seguem, incansavelmente e a despeito das condições políticas do país, lutando pela população brasileira e pelo progresso da ciência.

Rio de Janeiro, novembro de 2020

Maria Regina Soares de Lima
Coordenadora do OPISA

Marianna Albuquerque
Coordenadora do OPISA



O tripé da Política Externa Brasileira no governo Bolsonaro¹

Mônica Hirst²

Tadeu Morato Maciel³

Introdução

Desde o início do governo de Jair Bolsonaro, foi recorrente a desqualificação de políticas que dão esteio institucional à vida republicana do Brasil. Tal impulso demolidor reverberou de forma imediata no Ministério das Relações Exteriores (MRE), um território de reconhecido profissionalismo da burocracia de Estado brasileira. A chegada do diplomata Ernesto Araújo à chefia do MRE trouxe no bojo não apenas a tentativa de implementar uma guinada radical e sem precedentes nas diretrizes da Política Externa Brasileira (PEB), como também apontou para uma ampla reestruturação interna. A incorporação das teses da renovada extrema-direita mundial indicou a carga ideológica dessa guinada (WELD, 2020).

Na esteira do discurso que defende os riscos do chamado “globalismo”, o ceticismo em relação a instituições multilaterais, como a ONU, e a convicção de que o aquecimento

1 Uma versão ampliada deste texto será publicada no livro *Gobernanza democrática y regionalismo en América Latina: ¿en crisis o reconfiguración?*, editado por Juan Cruz Olmeda, Guadalupe González e Jean Francois Prud'homme (México, El Colegio de México, 2021).

2 Doutora em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011). Professora no Mestrado de Estudos Internacionais da Universidade Torcuato di Tella (Argentina). Atualmente é bolsista (pesquisadora sênior) no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

3 Doutor em Ciências Humanas e Sociais (2018) pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Pós-doutorando (bolsista PNPd/CAPES) no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF). Pesquisador do Laboratório de Estudos sobre Política Externa Brasileira (LEPEB/UFF) e coordenador do laboratório de pesquisa NEXUS: segurança e desenvolvimento na política global (UFF), vinculado ao SeDeAMÉRICAS.

global é um complô marxista, somam-se várias decisões que indicam a obstinação por transfigurar o perfil internacional do Brasil. Algumas análises recentes tendem a interpretar o sentido ideológico de tal impulso como uma reação aos conteúdos politizados das orientações seguidas durante os anos do governo Lula (VEIGA; RIOS, 2020). O argumento desenvolvido neste texto, entretanto, é de que as ações levadas a cabo com propósito destrutivo extrapolam lógicas políticas reativas quando respondem a um conjunto de estímulos no qual se combinam: pró-ativismos personalizados, influências intelectuais ideologizadas e alianças externas com contrapartes da extrema-direita internacional.

Este texto representa uma primeira busca de racionalidade para compreender a política externa do governo Bolsonaro como parte do projeto de poder vigente no Brasil. Com tal propósito, são identificados e brevemente caracterizados os três pilares sobre os quais essa política se sustenta. O primeiro pilar da política externa corresponde ao “núcleo político ideológico”, que revela a sintonia do projeto com o ideário da extrema direita internacional; o segundo da “política econômica liberal-conservadora”, que contempla a faceta externa da sua economia política; o terceiro corresponde ao complexo de “segurança e defesa”, relacionado às sintonias externas da militarização do Estado brasileiro. Cada pilar cumpre um conjunto de funções que se articulam e se projetam nacional, regional e internacionalmente.

O prisma analítico que orienta essa caracterização supõe a política externa como uma política pública, que envolve um arco abrangente de atores e interesses (HILL, 2003; MILANI, 2015). Tal arco implica uma coabitação de cooperação e competição entre os segmentos sociais, políticos e econômicos que nutrem a agenda externa do governo Bolsonaro. Ao mesmo tempo, a rejeição e demolição de construções político-institucionais prévias, movidas por princípios de intolerância e discriminação, adquire tanta importância quanto a prevalência de grupos aliados e afins que protegem o seu projeto de poder.

Os três pilares da atual política externa são resumidos no quadro sinótico a seguir.

PILARES DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO			
ÂMBITO PILARES	DOMÉSTICO	INTERNACIONAL	REGIONAL
NÚCLEO POLÍTICO IDEOLÓGICO	INSUMO NARRATIVO DO PROJETO DE PODER NACIONAL; APROFUNDAMENTO DOS VÍNCULOS DE ATORES INTERNOS COM GOVERNOS E ORGANIZAÇÕES IDENTIFICADOS COM O IDEÁRIO DA EXTREMA DIREITA INTERNACIONAL	ATIVISMO ANTI-GLOBALISTA, ALINHAMENTO AO GOVERNO TRUMP E APROXIMAÇÃO AO CÍRCULO DE PAÍSES COM REGIMES DE EXTREMA DIREITA	DESCONSTRUÇÃO DAS INICIATIVAS, PROJETOS E COMPROMISSOS DO PROGRESSISMO LATINO-AMERICANO
POLÍTICA ECONÔMICA LIBERAL-CONSERVADORA	APROFUNDAMENTO DA AGENDA DE REFORMAS ECONÔMICAS DE CUNHO LIBERAL, FORTALECIMENTO DO AGRONEGÓCIO E DEFESA DO CAPITAL FINANCEIRO	ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INTERNACIONAIS, RECONFIGURAÇÃO DA PRESENÇA BRASILEIRA NA ECONOMIA INTERNACIONAL E PRESERVAÇÃO DOS VÍNCULOS ECONÔMICOS COM A CHINA	PRESERVAÇÃO DOS MERCADOS SUL-AMERICANOS, MINIMIZANDO COMPROMISSOS DE RECIPROCIDADE, INSTITUCIONALIDADE E DE RESPONSABILIDADES COMPARTILHADAS
COMPLEXO DE SEGURANÇA E DEFESA	CONTROLE MILITAR DE CARGOS MINISTERIAIS DE PRIMEIRO ESCALÃO, AMPLA PRESENÇA CORPORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL; REDEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA; CONTROLE MILITAR DE CARGOS MINISTERIAIS DE PRIMEIRO ESCALÃO, AMPLA PRESENÇA CORPORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL; REDEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA;	FORTALECIMENTO DA RELAÇÃO COM OS EUA (COMANDO SUL), RECONHECIMENTO COMO ALIADO EXTRA-OTAN, E COOPERAÇÃO MILITAR E EM SEGURANÇA COM GOVERNOS AFINS - COMO ISRAEL, EMIRADOS ÁRABES E ÍNDIA	COOPERAÇÃO MILITAR E DE INTELIGÊNCIA COM REGIMES CONSERVADORES; MILITARIZAÇÃO DE CONTROLES MEIO-AMBIENTAIS E DE MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS NA REGIÃO AMAZÔNICA, COM FOCO NAS DIVISAS COM A VENEZUELA

Nas próximas seções, será brevemente analisada esta tripla sustentação, indicando as ações que vão dando forma e conteúdo a cada pilar nos planos doméstico, internacional e regional.

O pilar político-ideológico

Desde janeiro de 2019, a política externa do Brasil esteve guiada por premissas de forte teor ideológico, que logo se traduziram em orientações norteadoras dos posicionamentos internacionais do país. Um conjunto de novas prescrições significaram um descarte sistemático de posturas e princípios que haviam norteados a ação

diplomática brasileira por longas décadas. Incluía-se a ação diplomática no elenco de políticas públicas a serem transfiguradas, em sintonia com a desconstrução do aparato estatal voltado à promoção de bens públicos, em áreas como a saúde, a educação e o meio ambiente. A política externa se tornou uma caixa de ressonância dos parâmetros morais defendidos pelo novo governo, em consonância com o ideário da extrema direita internacional. Confeccionou-se um ensablaje entre prioridades da inserção internacional, visões de mundo e princípios morais.

As ramificações domésticas da política exterior do atual governo brasileiro estiveram



sustentadas por um pró-ativismo neofascista e personalista do presidente Bolsonaro e de seu Chanceler, apoiado por um corpo diplomático silenciado que passou a priorizar os critérios técnico-administrativos de suas funções. Sublinha-se o contraste entre a praxis diplomática profissionalizada, marcada por seus atributos de conhecimento, capacidade negociadora, senso de oportunidade e desenvoltura cultural ao longo da história brasileira, e o cotidiano empobrecido de funções burocratizadas, praticadas em Brasília e nas diferentes representações no exterior. Neste contexto, tornou-se frequente por parte dos representantes diplomáticos a função de contenção de danos, buscando-se atenuar a possibilidade de incidentes causados por declarações do presidente Bolsonaro, seus filhos e parte dos Ministros de Estado.

Desde o ponto de vista de seus conteúdos, a política externa substitui premissas universais ativamente presentes em sua atuação internacional por bandeiras pontuais ideologizadas. A alteração drástica nas práticas e princípios da PEB nutriu-se de uma narrativa de extrema direita, dinamizada e legitimada pela polarização político-ideológica, em especial, com o Partido dos Trabalhadores (PT). Tal postura envolve a demonização dos movimentos e partidos de esquerda e a condenação das políticas progressistas nos campos sociais e econômicos. Ressalta-se, ainda, um forte componente religioso e moral, associado a um processo de “internacionalismo evangelista”, coadunado no plano doméstico com a exaltação dos valores pátrios por via da mobilização popular e a comunicação através de redes sociais. Aproveitando-se do fato da política externa no Brasil ser um tema bastante centrado no Poder Executivo, em que a necessidade de composição de forças com o Congresso é matizada, Bolsonaro passou a utilizar a PEB como um espaço de políticas declaratórias, no intuito de fidelizar a parcela mais radical do seu eleitorado (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019).

Desde seus primeiros meses, o governo Bolsonaro conclamou uma política internacional que integrasse o Brasil ao círculo de países governados por líderes e ideais da extrema direita, destacando-se insistente busca por uma relação privilegiada com Donald Trump e seus ideólogos. Esta aproximação congira uma visão comum de antagonismo ao multilateralismo e aos princípios normativos do internacionalismo

liberal. Ao mesmo tempo que se observa um alinhamento incondicional do Planalto à Casa Branca, tornam-se contundentes as críticas às agendas valorizadas por atores e organizações da governança mundial, com especial menção aos direitos humanos, às mudanças climáticas e à própria noção de bem público global. Estes posicionamentos implicaram em crescente isolamento junto à comunidade internacional.

Neste ponto, pode ser interessante lançar mão das reflexões de Deon Geldentruys, autor sul-africano que analisa a política exterior do apartheid. Geldentruys descreve a opção de um auto-isolamento voluntário, o qual se vincularia a uma visão nacionalista e a percepções conservadoras, antiliberais e anticomunistas do mundo. Sem negar as especificidades do caso, uma interpretação semelhante pode ser aplicada ao caminho escolhido pelo atual governo brasileiro. Não obstante, é importante ressaltar que a pesquisa feita por Geldentruys (1984) não identifica o auto-isolamento como uma confrontação com as políticas dos países que representam as democracias liberais, algo que pode ser identificado no caso do governo Bolsonaro.

Sublinha-se a aproximação do atual governo à Polônia e Hungria, onde ganharam força projetos de poder que defendem posicionamentos anti-comunistas e anti-integração regional. Ambos países conformam o Grupo Visegrado, em conjunto com a República Checa e Eslováquia, que representa a ascensão da direita nacionalista na Europa do leste. Brasil, Polônia e Hungria integram a Aliança pela Liberdade Religiosa, lançada em 2020 pelo Secretário de Estado norte-americano, Mike Pompeo, visando a fortalecer o círculo de países geridos por líderes de direita nacionalista.

Outro relacionamento valorizado pela política externa bolsonarista se deu com Israel. Neste caso, não se articulam apenas os interesses convergentes com os EUA, relacionados à geopolítica do Oriente Médio; observa-se um diálogo inter-religioso, entre o cristianismo evangélico e as posições radicais do sionismo. Um dos pontos de encontro se dá na defesa do reconhecimento de Jerusalém como capital do Estado israelense, embora Bolsonaro tenha recuado desse posicionamento, ao anunciar apenas a abertura de um escritório em Jerusalém para a promoção do comércio, investimento, tecnologia e inovação. A lógica contrapartida do fortalecimento de vínculos com Israel foi

o abandono de posicionamentos e ações de solidariedade do governo brasileiro com o Estado Palestino (SCHUTTE et. al., 2019).

O governo Bolsonaro assumiu posições controversas no campo da proteção ambiental no Brasil – com imediata ressonância na comunidade internacional. Esta temática sofreu dramáticos reveses na agenda pública brasileira. Menciona-se a negligência presidencial aos impactos de grandes desastres ambientais: o rompimento da barragem da mineradora Vale na cidade de Brumadinho, o vazamento de óleo por um extenso trecho do litoral brasileiro e o aumento dos focos de incêndio e grilagem na Amazônia e no Pantanal.

Frente a estas e outras situações as avaliações científicas foram desqualificadas por autoridades do governo. Foi questionada a veracidade dos dados de desmatamento divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e desprezados os relatórios científicos do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima (IPCC, da sigla em inglês). Segundo o chanceler Araújo, o Brasil estaria sendo vítima de análises ideologizadas sobre o meio ambiente, o que, segundo ele, caracteriza-se como um “climatismo”, sendo esse um dos corolários ameaçadores do “globalismo” (TEIXEIRA, 2019). Como consequência, se deu o rompimento de contratos do Fundo Amazônia e indisposições públicas com diversos países, destacando-se a França e a Irlanda, que declararam se opor ao acordo de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul. Ademais, chama-se atenção para as tentativas de fragilização da legislação ambiental, por iniciativa do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles.

Ao longo de 2020, o negacionismo do presidente frente à pandemia de coronavírus aprofundou ainda mais o isolamento internacional do Brasil. Em agosto de 2020, o Brasil era o segundo país do mundo mais afetado pela Covid-19, com mais de 100 mil mortes. Dentre as motivações para essa situação, destaca-se o negacionismo do presidente quanto aos riscos da doença e a persistente confusão transmitida pelas autoridades públicas à população sobre recomendações oficiais, de âmbito coletivo e individual. Logo, constatou-se a irrelevância do Itamaraty e seu papel contraproducente em ajudar o Brasil a obter produtos e equipamentos médico-hospitalares essenciais para lidar com a pandemia. Como corolário, as ações da PEB têm sido marcadas por

escassas iniciativas de coordenação e cooperação multilateral – especialmente na Organização Mundial da Saúde (OMS) e na Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), em específico –, deixando flagrante o isolamento normativo e político do governo brasileiro.

Em consonância com o negacionismo de Bolsonaro, o Itamaraty tem se distanciado do seu papel inovador para propostas normativas e possibilidades de colaboração nos âmbitos Norte-Sul e Sul-Sul, passando a mero defensor de ideologias obscurantistas sobre o papel da ciência na política. Esta postura foi explicitada no contexto da veloz expansão da pandemia de Covid-19 no Brasil. Fizeram-se públicas as críticas do Ministro Araújo à atuação da OMS, em consonância com o posicionamento dos EUA, que se retiraram da organização durante os avanços da pandemia. Nessa mesma direção, o Chanceler Araújo descreveu a Covid-19 como um “comunavírus”, culpabilizando Pequim pelo avanço do vírus – o que abriu novo capítulo de desencontros diplomáticos com o governo chinês.

No que tange à dimensão regional, deve-se frisar que o governo Bolsonaro não dispõe de um projeto propriamente dito para a América Latina (ou América do Sul, em específico). Primeiramente, deu-se continuidade ao processo de desconstrução, já em curso no governo Temer, das iniciativas, projetos e compromissos com o progressismo latino-americano. Ao mesmo tempo, observou-se, sobre essa região, um efeito de transbordamento (spill-over effect) da articulação entre os projetos doméstico e internacional. Em seus primeiros meses de gestão, Bolsonaro buscou uma aproximação com seus pares conservadores na região, especialmente com Sebastián Piñera, no Chile, Iván Duque, na Colômbia, e Mauricio Macri, na Argentina. Os três países atuaram como uma espécie de trampolim de lançamento para aproximar o novo governo aos posicionamentos compartilhados com os EUA.

Neste caso, articulou-se a confrontação com o governo venezuelano de Nicolás Maduro, sustentada pelo Grupo de Lima, com a hostilização ao governo cubano e ao grupo da Aliança Bolivariana das Américas (ALBA). Estas coincidências não foram convertidas em tijolos de edificação de um projeto de liderança nem motivaram a diplomacia brasileira a apoiar a promoção de um novo espaço político regional, como o



Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul). Rapidamente, ficou evidente o desdém do projeto de Bolsonaro pelo regionalismo latino ou sul-americano, ganhando importância as diferenças políticas intra-regionais de projetos de governo, com marcado impacto sobre o relacionamento com a Argentina, a partir da posse de Alberto Fernández.

Tal postura pode ser percebida durante a pandemia de coronavírus, visto que, diante de um contexto dramático para a América Latina, as ações erráticas e contraditórias do Brasil apenas demonstram a erosão de sua capacidade de liderança regional. Não por acaso, o presidente Bolsonaro foi o único chefe de Estado ausente na videoconferência de alto nível do Prosul, convocada para discutir a pandemia. Este distanciamento político foi logo respondido com o fechamento de fronteiras de seus vizinhos, que passaram a perceber a expansão da Covid-19 no Brasil como uma ameaça sanitária regional. Portanto, a crise da pandemia explicitou a falta de concertação regional e o efeito do isolamento produzido pelo negacionismo do governo brasileiro.

O pilar econômico liberal-conservador

O segundo pilar do projeto de inserção internacional do governo Bolsonaro se relaciona à condução econômica liberal-conservadora, e à sua funcionalidade para uma sinalização externa que pretende motorizar um novo impulso à presença brasileira na economia internacional. A importância atribuída às reformas econômicas internas está imbricada com um processo, de médio prazo, de ampla desestatização da economia brasileira. O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), organizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 2019, para privatizar empresas públicas federais, indica o propósito de desconstrução de 70 anos de política econômica brasileira. Nesse sentido, a orientação anti-estatista da gestão econômica do governo Bolsonaro é um elemento central do atual desenho da política externa, fazendo desaparecer o binômio autonomia e desenvolvimento, que outorgou fundamento por décadas às ações diplomáticas brasileiras.

O pilar econômico traduz uma dimensão pragmática ao projeto de inserção externa do bolsonarismo. Busca-se um equilíbrio entre os compromissos mantidos com o sistema financeiro e monetário internacional, que

obedecem essencialmente aos interesses e prescrições dos EUA e à parceria comercial com a China, especialmente protegida pelo Ministério da Agricultura. Todavia, o atendimento de tais interesses encontra-se prejudicado, devido às dificuldades de o governo mostrar bons resultados com seu projeto liberal-conservador. Em 2019, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, afirmou que sua agenda liberal, pautada nas privatizações e nas reformas para redução do gasto público, proporcionaria um crescimento de 3% a 3,5% no ano. Após o primeiro ano dessa gestão, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 1,1% em relação ao ano anterior, mantendo a tendência de baixo crescimento desde 2017 (ROUBICEK, 2020).

A busca de equilíbrio no terreno da economia política entre necessidades internas e pressões norte-americanas e chinesas vem exigindo crescente destreza por parte do governo Bolsonaro. Ao mesmo tempo em que intensifica seus projetos geoeconômicos na Ásia e na África, a exemplo da Belt and Road Initiative, a China tem ampliado seus investimentos na América Latina, com grande interesse no Brasil. Como forma de barrar o avanço chinês, os EUA têm intensificado seu empenho diplomático para que o Brasil aceite ser parte do plano Clean Network, o qual excluiria a presença da empresa chinesa Huawei na infraestrutura de redes de tecnologia 5G no país. Ceder à proposta dos EUA implicaria em arcar com custos materiais – em vista dos investimentos já realizados – e políticos, uma vez que a China, um importante parceiro no grupo BRICS, tornou-se uma compradora estratégica para o agronegócio brasileiro. Ao mesmo tempo, a necessidade da manutenção dos mercados árabes para as exportações de commodities levou o presidente Bolsonaro a incluir em um de seus primeiros périplos internacionais uma visita às monarquias conservadoras da península arábica, as quais operam como aliadas dos EUA, em função de interesses mútuos com Israel.

O relacionamento com os EUA mostrou-se pouco efetivo quando enquadrado num jogo de reciprocidades tangíveis. Por exemplo, na esteira da tentativa de garantir o apoio norte-americano à entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o governo Bolsonaro liberou a entrada de uma cota anual de 750 mil toneladas de trigo americano com tarifa zero, prorrogou por mais um ano a importação de etanol americano isenta de uma tarifa de 20%



(assim como elevou a cota de isenção dos 600 milhões de litros para 750 milhões de litros) e abdicou do status de país em desenvolvimento nas negociações junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) (BBC NEWS, 2020). Caracterizando-se como um alinhamento de voo cego, a estreita colaboração com Washington se converteu numa via de mão única. Esta lógica foi perceptível com o gesto aquiescente de Brasília de retirar a candidatura própria e endossar a decisão dos norte-americanos de pleitear a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com a eleição de Mauricio Claver-Caron, os EUA romperam com um consenso político interamericano mantido desde a criação da instituição, o que de facto abriria o caminho para uma reedição da Doutrina Monroe (TOKATLIAN, 2020). Prontamente, o governo brasileiro emitiu um comunicado afirmando que recebia “positivamente” a candidatura dos Estados Unidos, além de ter comemorado a vitória do novo presidente.

Além disso, o governo Bolsonaro tem buscado preservar mercados com os países latino-americanos (especialmente sul-americanos), com a menor dose possível de compromissos de reciprocidade, de institucionalidade e de responsabilidades. A perspectiva vigente busca minimizar tanto os compromissos com a região quanto as necessidades de negociação e diálogo com os países que a compõem. Durante a cúpula dos presidentes do bloco, em julho de 2020, o governante brasileiro moderou o discurso prévio de que o Brasil sairia do Mercosul, afirmando que o bloco seria “o melhor veículo” para a inserção internacional do país e que contribuiria para a agenda de reformas do seu governo (MOLINA, 2020). Essa orientação implica lidar com o bloco sub-regional como um instrumento e não um fim, com o propósito principal de evitar prejuízos ao acordo com a União Europeia.

Ressalta-se aqui o lugar central do agronegócio enquanto balizador da política econômica externa do governo Bolsonaro. Em consonância com os interesses do agronegócio, o Itamaraty tem deixado de participar de negociações multilaterais em torno de questões ambientais, reduzindo a prévia importância da diplomacia brasileira neste tabuleiro da governança global. Logo no início de sua gestão, o chanceler Araújo reduziu a equipe dedicada a temas ambientais e rebaixou a chefia do setor na estrutura do MRE, em prol do que ele denominou de “luta contra o ambientalismo ideológico”. De forma

concomitante, o governo brasileiro desistiu de sediar, em 2019, a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-25), alegando dificuldades de orçamento. Rompia-se, assim, o posicionamento anterior do Brasil de utilizar seus recursos ambientais como um instrumento de poder brando. O fato de concentrar a maior biodiversidade do mundo, com destaque para a região amazônica, permitiu ao país, em décadas anteriores, assumir um papel de liderança em importantes âmbitos da governança global. Como consequência, a delegação brasileira era consultada e seguida nas principais decisões internacionais por países em desenvolvimento, especialmente por representantes sul-americanos e africanos (FRAZÃO, 2020).

A perda dessa autoridade ocorre em paralelo à alta no desmatamento e nas queimadas nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, o que ganhou grande visibilidade no exterior e colocou o Brasil em rota de colisão com países europeus, como França, Irlanda, Alemanha e Noruega, que suspenderam repasses para o Fundo Amazônia por divergências com Bolsonaro sobre a gestão dos recursos. De fato, a atividade diplomática brasileira na área ambiental tem caminhado na contramão dos esforços de contrair recursos, sendo alvo de ameaças de perda de investimentos externos e bloqueio de exportações. No vácuo deixado pelo Brasil, a Colômbia tem assumido um papel de articulação regional, promovendo, por exemplo, um encontro com líderes de países vizinhos em pleno auge das queimadas no Brasil. Com apoio da Alemanha, a Colômbia sediou o Dia Mundial do Meio Ambiente, em 2020, está envolvida na próxima COP 15 de Biodiversidade e recebeu US\$ 360 milhões de países como Alemanha, Noruega e Reino Unido para investimento na área ambiental (FRAZÃO, 2020).

O complexo da segurança e defesa

As políticas no campo da segurança e defesa sustentam o terceiro pilar do projeto de inserção internacional do governo Bolsonaro. O nexos interno-externo que sinaliza a importância desse pilar está refletido na extensa presença de militares no Poder Executivo, que retoma uma prática comum dos anos de autoritarismo no Brasil. Além do cargo de Vice-Presidente e do comando de 9 dos 22 Ministérios, representantes das Forças Armadas ocupam posições destacadas



do segundo escalão do governo Bolsonaro. Em julho de 2020, os militares da ativa e da reserva ocupavam 6.157 cargos civis, mais que o dobro do que havia em 2018, no governo Temer (2.765). O total de militares da ativa cedidos ao Executivo federal cresceu 13,7% nos primeiros seis meses do governo Bolsonaro, na comparação com 2018 (LIS, 2020). Vale notar que a presença de militares na administração pública ganhou especial visibilidade a partir da decisão presidencial de nomeação de Eduardo Pazuello como ministro da Saúde, em meio à pandemia de coronavírus. Até meados de maio de 2020, 44 representantes na ativa ou na reserva das Forças Armadas foram nomeados para desempenho de funções no segundo escalão desta pasta, em nome de suas aptidões no terreno logístico, o que aponta para um processo de crescente securitização da saúde pública brasileira (REIS, 2020).

A articulação entre segurança pública e políticas de defesa, já evidenciada durante o governo Temer, ganhou novos contornos na gestão Bolsonaro. O protagonismo dos Ministros militares do “Grupo do Haiti”, conformado por oficiais que atuaram em posições de comando na missão de paz da ONU naquele país (MINUSTAH), foi indicativo de um novo tipo denexo interno-externo. Interpretações recentes sugerem a hipótese de que a experiência militar brasileira em solo haitiano foi mais importante como terreno de experimentação para ações de segurança pública do que para o fortalecimento de valores comprometidos com o Estado de Direito (RODRIGUES; MACIEL, 2019).

O complexo segurança e defesa do governo Bolsonaro se vincula com as premissas ideológicas de sua política externa, convertendo-se num instrumento de fortalecimento de suas prioridades. Menciona-se o aprofundamento da vinculação com o governo norte-americano no plano global, selado pelo empenho da Casa Branca para que o Brasil se tornasse aliado preferencial extra-OTAN, e no âmbito regional, com o estreitamento da colaboração com o Comando Sul.

Além do adensamento dos programas de cooperação militar, percebe-se o propósito de ampliar o intercâmbio em áreas de importância estratégica, como a espacial e nuclear. Em ambos os casos, avançam rapidamente as ações bilaterais sintonizadas com a política bolsonarista de desestatização e maior abertura à presença tecnológica internacional (SPEKTOR et. al., 2019).

Enquanto são preservadas linhas de diálogo com a China no campo satelital, ganham impulso os entendimentos em segurança cibernética: com a Índia, em defesa civil; segurança e inteligência artificial com Israel; e em sistemas de vigilância e satélites, com os Emirados Árabes. Cabe atentar para a sintonia entre esta aproximação do Brasil com Israel e os Emirados Árabes e a aliança recente entre os dois países para fortalecer posições de antagonismo ao Irã e ao elo Turquia-Catar.

No âmbito regional, abandonou-se a perspectiva da cooperação sul-americana no campo da defesa, tornando letra morta o envolvimento do Brasil no extinto Conselho de Defesa da Unasul. Por outro lado, há a tentativa de alinhamento com as perspectivas dos EUA sobre as questões de segurança na América Latina, havendo maior grau de permissibilidade à presença de militares norte-americanos na região. A vizinhança norte da América do Sul vem se tornando um espaço para o aprimoramento de uma presença militar dissuasiva, articulada com percepções defensivas frente a governos, organizações e movimentos vistos como ameaças político-ideológicas. Verifica-se a militarização crescente da região amazônica, tanto por conta da crise com a Venezuela e os processos migratórios resultantes, como também em relação ao combate de focos de incêndio na região desde 2019. Essa dinâmica tem gerado um fortalecimento da agenda de fronteiras, associado ao processo de securitização da ajuda humanitária, que já em 2018 conduziu à Operação Acolhida no estado de Roraima (HIRST; MACIEL, 2019). O conteúdo da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), divulgados em meados de 2020, foram reveladores. Dentre as mudanças em relação às versões anteriores, sublinha-se a identificação de “tensões e crises” em países do “entorno estratégico” brasileiro. Constam menções explícitas à ameaça relacionada à presença de potências extrarregionais no entorno brasileiro. Embora não haja referência expressa a algum país, tais documentos aludem à projeção estratégica da China e da Rússia no espaço sul-americano, o que remeteria à presença militar russa na Venezuela. A END também reforça a necessidade de ampliar o controle nacional sobre as tecnologias voltadas ao setor de segurança e defesa. Por fim, tais documentos demonstram a preocupação com as disputas e articulações entre grupos de crime

organizado através das fronteiras norte do país (tais como o Comando Vermelho, o Primeiro Comando da Capital e o Exército de Libertação Nacional). Na PND e na END, o foco posto em possíveis tensões na região foi utilizado como argumento para justificar a nova expansão de recursos orçamentários na área de defesa.

De fato, desde o início do governo Bolsonaro, os investimentos federais na área de defesa cresceram 33%, alcançando R\$ 16,5 bilhões em 2019, correspondendo a cerca de 29% de todo o orçamento de investimentos federais no período (LUPION, 2020). Soma-se o fato de que a gestão Bolsonaro ampliou a contratação das Forças Armadas como executora de grandes obras, tais como a ampliação de rodovias federais e a construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste. É perceptível o nexo entre o empreendedorismo demonstrado pelas carteiras militares para a condução de projetos nas áreas de infraestrutura e comunicações em todo o território nacional e o apoio econômico prestado aos programas de cunho estratégicos, como os nuclear, satelital, espacial e cibernético.

Considerações finais

Observa-se, no Brasil, uma expansão de interpretações e análises críticas que buscam cunhar um marco conceitual para definir e explicar o governo Bolsonaro. O tema da política externa ganhou especial atenção neste esforço em vista da importância atribuída pelo Planalto à sua articulação com o projeto de poder em curso. O discurso presidencial recentemente proferido na sessão de abertura da 75ª Assembléia Geral da ONU foi expressão contundente de que tal necessidade esteja plenamente incorporada às falácias da narrativa oficial do bolsonarismo.

Nosso empenho aqui foi o de desenhar um arcabouço multidimensional de sua política externa, com base na identificação de suas três bases de sustentação. Partimos do suposto que estes pilares operam articulados ao projeto de poder do atual governo. Cabe esclarecer, entretanto, que esta articulação não implica uma plena harmonia no interior do tripé, já que os atores e interesses em cada caso revelam um vínculo específico com a liderança deste projeto. O sentido de complementariedade entre os vetores político-ideológicos das ações externas, os seus fundamentos econômicos e o peso de seu componente militar não exclui choques e contrariedades entre as três searas. Ao

compreendermos a política externa enquanto política pública, devemos atentar, portanto, ao fato de que sua formulação e implementação advém das escolhas de governo, as quais resultam de alianças, barganhas e conflitos entre representantes de interesses diversos, que expressam a própria dinâmica da política (MILANI; PINHEIRO, 2013).

O cenário da pandemia de Covid-19 potencializou uma política externa que combina isolamento com um mimetismo ideológico associado a outras experiências de governo, comprometidas com a visão de mundo da extrema direita internacional. A articulação entre o negacionismo e o isolacionismo latentes robustece o perfil anti-regionalista da política externa de Bolsonaro. A diplomacia brasileira tem produzido uma política de “má-vizinhança”, a qual abre mão de variáveis brandas de poder e impõe uma presença dissuasiva, que se faz acompanhar por laços econômicos com baixa institucionalização e um diálogo político de monossilabos, sem pretensões de ocupar espaços em instituições multilaterais de nível regional e/ou global.

Ao mesmo tempo, ao defender um alinhamento incondicional com as posições internacionais do governo Trump, (re) instala-se a centralidade do vínculo com os EUA na PEB. Este relacionamento constitui um relevante elo que articula os pilares político-ideológico, sua economia política e o complexo de segurança e defesa. Consideramos aqui crucial retomar a reflexão sobre o sentido da aquiescência de Brasília à Washington. De um lado, a preeminência norte-americana obedece ao que Hélio Jaguaribe conceituou como uma lógica intra-imperialista etnocêntrica, uma opção preferente do conservadorismo republicano, que se manifesta pela maximização dos interesses, a projeção da superioridade da força e uma estreita concepção étnica do próprio centro (JAGUARIBE, 1979). Do lado brasileiro, a proposição pareceria estar mais próxima do atual modelo colombiano de cooperação associada, no qual a subordinação representa a outra face de um ato de renúncia de autonomia, do que um revival de um alinhamento motorizado por cálculos pragmáticos, já praticado pelo país em tempos anteriores (HIRST, 2006).

As premissas atuais desta política expressam, igualmente, a contestação dos ideais e projetos associados à governança democrática global. A literatura internacional, particularmente Ocidental, destaca que a nível



global vivemos um momento de crise, retração e volatilidade da governança democrática, do multilateralismo e dos valores supostamente progressistas que conformam as políticas ambientais e de proteção aos direitos humanos (APPADURAI, 2019). Assim, torna-se premente aprofundar a análise sobre a PEB em um momento de ampliação das contestações a diversas práticas democráticas a nível global. Parece evidente a sobreposição deste processo com o estreitamento do espaço no plano internacional para propostas e ações construtivas de mediação e diálogo que busquem encaminhamentos normativos e práticos com sentido plural e inclusivo. A rápida reversão do legado da presença do Brasil como um referente progressista que perseguiu tal espaço, nos contextos regional e global, impele-nos a buscar explicações sobre a recente vinculação entre o quadro de transformações da realidade brasileira e a mudança de época no cenário internacional. Como diria J. L. Borges (2002), “a esperança é a memória do futuro”.

Referências bibliográficas

APPADURAI, Arjun. Fadiga da Democracia. In: GEISELBERGER, Heinrich (org.). A Grande Regressão: um debate internacional sobre os novos populismos - e como enfrentá-los. São Paulo, Estação Liberdade, 2019.

BBC NEWS. Brasil na OCDE: O que o país cedeu aos EUA em troca de apoio à entrada no ‘clube dos países ricos’. BBC News Brasil, 15 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50009155>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

FRAZÃO, Felipe. Itamaraty reduz importância de área ambiental na diplomacia do Brasil. Portal UOL, 10 ago. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/08/10/itamaraty-reduz-importancia-de-area-ambiental-na-diplomacia-do-brasil.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

GELDENHUYS, Deon. The diplomacy of Isolation; South African Foreign Policy Making. Johannesburg: Macmillan South Africa, 1984.

HILL, Christopher. The Changing Politics of Foreign Policy. Londres: Palgrave, 2003.

HIRST, Monica. Os cinco “As” das relações

Brasil-EUA: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

JAGUARIBE, Helio. Autonomia, periferia y hegemonia céntrica. Estudios Internacionales, vol. 12, n. 46, Santiago, 1979, pp. 91-130. Disponível em: <<https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/16458>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna R. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. Boletim OPSA, n. 1, Jan./Mar., 2019. Disponível em: <http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

LIS, Laís. Governo Bolsonaro mais que dobra número de militares em cargos civis, aponta TCU. Portal G1, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghtml>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

LUPION, Bruno. Com Bolsonaro, peso da Defesa no investimento federal cresce 33%. Deutsche Welle, 20 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/com-bolsonaro-peso-da-defesa-no-investimento-federal-cresce-33/a-52448632>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

MILANI, Carlos R. S. Política Externa é Política Pública? Insight Inteligência, Rio de Janeiro, v. XVIII, 2015, p. 56-75.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 35, no1, janeiro/junho 2013, p. 11-41.

MOLINA, Federico. Bolsonaro baixa o tom contra o Mercosul na primeira cúpula virtual de líderes. El País, 02 jul. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/economia/2020-07-02/bolsonaro-baixa-o-tom-contra-o-mercosul-na-primeira-cupula-virtual-de-lideres.html>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

OLIVEIRA, Flávio Rocha; MELHO, Tarcízio



Rodrigo de Santana. Militares e política doméstica. *Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil*, Ano I, nº 6, 22 ago. 2020. Disponível em: <<http://opeb.org/>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

REIS, Solange. Pandemia acende debate sobre a securitização da saúde. *Informativo OPEU, Observatório Político dos Estados Unidos*, 15 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.opeu.org.br/2020/04/15/pandemia-acende-debate-sobre-securitizacao-da-saude/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; MACIEL, Tadeu M. Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 6, n.2. jul./dez. 2019. Disponível em: <<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75145/42106>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ROUBICEK, Marcelo. O que o PIB de 2019 diz sobre a política econômica de Bolsonaro. *Nexo Jornal*, 04 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/04/O-que-o-PIB-de-2019-diz-sobre-a-pol%C3%ADtica-econ%C3%B4mica-de-Bolsonaro>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

SCHUTTE, Giorgio R.; FONSECA, Bruno C. D.; CARNEIRO, Gabriel S. Jogo de Dois Níveis voltado ao eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista. *Conjuntura Global*, v. 8, n. 2, 2019, pp. 97-116. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/69854/39896>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

SPEKTOR, Matias; KASSENOVA, Togzhan; FLORENTINO, Lucas Perez. Brazil's Nuclear Posture Under Bolsonaro. *Arms Control Today*, set. 2019. Disponível em: <<https://www.armscontrol.org/act/2019-09/features/brazil%E2%80%99s-nuclear-posture-under-bolsonaro>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

TEIXEIRA, Lucas Borges. Discurso sobre “climatismo” de Araújo se apoia em erros e dados imprecisos. *Portal UOL*, 16 out. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/2019/10/16/ministro-ernesto-araujo-clima-aquecimento-itamaraty-relacoes-exteriores.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. ¿Por qué la

elección de la presidencia del BID debe se aplazada? *OpenDemocracy*, 20 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/es/por-que-la-eleccion-de-la-presidencia-del-bid-debe-se-aplazada/>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

VEIGA, Pedro M.; RIOS, Sandra P. Brazil's Foreign Policy: Bolsonaro's first eighteen months. *Notas Cindes*, n. 7, ago. 2020. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=62&view=finish&cid=988&catid=64>. Acesso em: 03 set. 2020.

WELD, Kirsten. Holy War: Latin America's Far Right. *Dissent*, Spring 2020. Disponível em: <<https://www.dissentmagazine.org/article/holy-war-latin-americas-far-right>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

WIZIACK, Julio. Exército assume papel de empreiteira e tem R\$ 1 bi em obras sob Bolsonaro. *Folha de S. Paulo*, 01 jun. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/exercito-assume-papel-de-empreiteira-e-tem-r-1-bi-em-obras-sob-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 11 jul. 2020.



Trajetória recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento e o regionalismo nas Américas

Ghaio Nicodemos Barbosa
Pesquisador do OPSA

Introdução

A recente eleição para o cargo de presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ocorrida em setembro de 2020, aumentou o peso e a influência dos Estados Unidos nas instituições regionais do sistema interamericano. A postura da política externa estadunidense, conduzida pelo presidente Donald Trump, a nível global vem apresentando um desprezo ao multilateralismo e desprestigiando as principais organizações multilaterais do sistema internacional, construídas em boa parte com a colaboração dos EUA. Instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Mundial do Comércio (OMC), e mesmo tratados de segurança coletiva como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) viram um enfraquecimento da presença estadunidense. Apesar disso, a presença dos EUA vem recebendo um forte reforço no continente americano, em instituições regionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), organizações que vem sendo utilizadas sistematicamente para preservar a hegemonia estadunidense nas Américas. Nessas mesmas instituições multilaterais, EUA e aliados continentais se opõem tanto aos países do continente que divergem das diretrizes dos EUA (independentemente de estarem ou não nas organizações, como é o caso de Cuba), como buscam limitar a incidência de potências extrarregionais, sobretudo a China.

A forte atuação contra o regime venezuelano de Nicolás Maduro, líder que veio paulatinamente se retirando dos organismos multilaterais da região, vem encontrando respaldo no esforço de substituir o reconhecimento do governo Maduro pela identificação de Juan Guaidó como representante legítimo do estado venezuelano. Mauricio Claver-Carone, que atuou como alto conselheiro na gestão Trump e serviu como figura chave na estratégia estadunidense de embate contra a Venezuela de Nicolás Maduro e na retomada de políticas restritivas contra Cuba depois

da tentativa de afrouxamento das restrições o país na gestão Obama, surge enquanto liderança política representando os interesses dos EUA na região. O BID, responsável por financiar políticas públicas de desenvolvimento social, se tornou peça chave na estratégia estadunidense de pressão ao governo de Maduro, e aos demais governos não alinhados a Washington. A apresentação de uma candidatura estadunidense para a presidência do banco segue como mais um passo para o fortalecimento da estratégia regional dos EUA. Este artigo, focará nos antecedentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, apresentando brevemente a história de origem do banco, suas regras explícitas e acordos informais. Na sequência, apresenta uma breve avaliação dos antecessores do recém empossado presidente do banco, em busca de pistas para avaliar a postura estadunidense frente o organismo. Por fim, destaca-se a recente eleição para a presidência do banco, ocorrida em setembro de 2020, contando com a candidatura de Mauricio Claver-Carone, as críticas ao candidato estadunidense e dificuldade de construir um concorrente viável.

Antecedentes

A fundação do BID, em 1959, contou com a participação fundamental do Brasil, então governado por Juscelino Kubitschek. No âmbito da Organização dos Estados Americanos o país reivindicava para a região um plano de desenvolvimento econômico nos moldes do Plano Marshall (Europa Ocidental) e do Plano Colombo (focado no Japão e depois expandido para o Sudeste Asiático) para promover a industrialização e o desenvolvimento econômico na América Latina. A gestão estadunidense de Dwight Eisenhower, entretanto, se mantinha distante do continente americano, focada no conflito Leste-Oeste da Guerra Fria, o que fortaleceu movimentos políticos anti-EUA na região.

Dialogando com o pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que defendia a identificação de gargalos nas economias latino-americanas, foi possível uma confluência de países do continente entorno da bandeira do desenvolvimento, que seria expressa na proposta da Operação Panamericana (OPA). Uma das principais justificativas da Operação Panamericana, lançada em 1958 pelo líder brasileiro, era a construção de um sistema de cooperação para o desenvolvimento e de uma área de livre-comércio na América Latina,

que buscava superar a condição de subdesenvolvimento econômico e promover a prosperidade. Em um contexto de bipolaridade, a proposta apresentava uma ameaça implícita de que, a ausência de uma maior cooperação dos EUA na região, acarretaria a aproximação comercial dos países ao bloco socialista. A Revolução Cubana acabaria reforçando a ameaça de uma possível guinada no continente para uma agenda econômica socialista. O banco foi fundado no final de 1959, com o apoio de 18 países, que ratificaram o convenio de associação.

A iniciativa da Operação Panamericana esboçava ainda uma mudança do olhar preferencial para a cooperação com os EUA para uma aliança multilateral continental e a busca pela autonomia regional. O continente já contava com um acordo de segurança coletiva multilateral, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado em 1947; assim como com uma organização política regional, a Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada em 1948. No seio da Organização das Nações Unidas (ONU) se estabeleceu a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, com sede em Santiago, Chile, também fundada em 1948, que seria responsável por boa parte do pensamento desenvolvimentista que moveu diversos governos nos anos seguintes. Faltava, entretanto, uma organização financeira capaz de financiar projetos de desenvolvimento alinhados com os objetivos dos governos no continente, e havia a expectativa de que do mesmo modo que havia acontecido com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, fundados após a Conferência de Bretton Woods em 1944, os EUA aportassem recursos financeiros à nova instituição. Com a fundação consolidada em 30 de dezembro de 1959, onde seria integralizado o capital necessário para a operação financeira e colhidas as assinaturas dos sócios mutuários e não mutuários, teria início a trajetória deste que figuraria como primeiro banco regional de desenvolvimento. Subscreveram enquanto sócios, dezenove países latino-americanos e caribenhos como membros mutuários mais os Estados Unidos enquanto membro não-mutuário. Para participar enquanto membro mutuário, é necessário ser membro ativo na OEA, e para figurar enquanto não mutuário extrarregional é preciso ser membro do FMI. Essa é uma das razões para que Cuba, que não ratificou o Convênio e deixou de ser associada a OEA, só poderia ser admitida após a readmissão naquela organização.

O capital ordinário inicial do banco, de 850 milhões de dólares, foi revisto e ampliado na medida em que novos membros (mutuários e não mutuários) se uniram à organização, ou conforme interesse da maioria dos países membros, ao qual se somava mais 150 milhões de dólares para o Fundo de Operações especiais. Em 2016, na nona e mais recente expansão de capital, o banco passou a contar com o capital de 170,9 bilhões de dólares.

Com sede definida para a cidade de Washington, capital dos EUA, o banco tem suas decisões políticas decididas pela Assembleia de Governadores, órgão que agrêmia os representantes nomeados pelos sócios do banco e com poder de voto proporcional ao capital investido. Uma das principais preocupações dos sócios mutuários, aqueles com poder de voto no conselho do banco e que podem solicitar financiamento de projetos em seus países, era que devido ao estatuto conferir voto proporcional ao capital investido no banco, que os Estados Unidos, que naquele momento detinha 42,05% dos votos, monopolizassem as decisões executivas do banco, algo que já acontecia nas instituições de Bretton Woods. A ideia, para evitar a prevalência estadunidense, foi resolvida com a definição de que os países mutuários fossem, somados, os detentores e responsáveis pela maioria simples do capital do banco e, conseqüentemente, do poder de voto na Assembleia de Governadores. Segundo o estatuto (Artigo VII, Seção Quatro) que fundou o banco, o poder de voto dos sócios mutuários não pode cair para menos de 50,005%.

Com a adesão de novos sócios não-mutuários, essa preocupação se intensificou, visto que uma das principais intenções dos países latino-americanos junto ao BID era que o banco levasse em consideração os interesses de desenvolvimento dos estados nacionais tomadores de empréstimo e não ficasse subordinado aos interesses dos financiadores. Em todas as expansões de capital do banco foi garantido que mais de 50% dos votos correspondessem aos sócios-mutuários.

Como regra adicional, que também tem o papel de evitar que dentre os sócios mutuários aqueles com a maior porcentagem de votos assegurada pelas cotas de capital prevalecessem sobre os demais, é exigido que para vencer a eleição para a presidência do banco mais da metade dos países americanos votem no candidato vitorioso. Atualmente os oito maiores sócios do continente (dois, EUA e Canadá, são não-mutuários) acumulam jun-



tos cerca de 73% dos votos e os vinte países restantes, somados, detêm apenas 11% dos votos. É exigido, desta maneira, que dos 28 sócios regionais (mutuários e não-mutuários) pelo menos 15 votem no candidato vencedor. Outro elemento crucial na constituição do BID e de fortalecimento dos países mutuários na correlação de forças do banco, diz respeito a um acordo tácito onde os EUA se comprometem a não apresentar a candidatura de um cidadão de seu país para a presidência do banco, o que acabou em um acordo onde o indicado pelo governo estadunidense ocuparia a vice-presidência executiva desta instituição. Até as eleições de 2020, quando essa regra tácita foi quebrada, os quatro presidentes foram indicados sucessivamente por Chile, México, Uruguai e Colômbia. Com mandatos de cinco anos, e possibilidade de reeleição, o presidente do BID é responsável por conduzir as atividades diárias do banco.

Ademais, uma regra do convênio constitutivo apresenta a necessidade de que todas as decisões vitais do banco, como a adesão de novos sócios, aumento do capital, alterações estatutárias, criação ou extinção de diretorias executivas, sejam votadas por pelo menos 75% dos sócios. Caso mais de 25% dos votos não estejam presentes em uma decisão que exige votação na Assembleia de Governadores se ausente de uma votação, o que inclui a escolha do presidente do banco, o tema não pode ser votado, e deve ser adiado. Esta regra coloca os EUA, que inicialmente tinha 42,05% dos votos e atualmente ainda preserva 30,01%, na posição de ator individual com poder de veto. Outras estruturas de veto institucional só são possíveis com a formação de uma coalizão dos sócios. A seguir, faremos uma breve apresentação dos ex-presidentes do BID e o seu papel no fortalecimento do sistema interamericano durante as últimas quatro décadas do século XX e a aproximação com a agenda de política externa dos EUA a partir de 2005.

A identidade latino-americana e multilateral nas presidências do BID no século XX

Felipe Herrera, primeiro presidente da instituição entre 1960 e 1970, após ter servido como representante chileno Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional, era fortemente vinculado a uma visão latino-americanista e veemente na reprodução do pensamento cepalino, o que fez com que a primeira década do BID tivesse um caráter bem marcado de proposição da integração re-

gional.

Seu sucessor, Antonio Ortiz Mena, foi responsável pela grande expansão de capital do banco, para 40 bilhões de dólares, bem como pela entrada de países extrarregionais como financiadores e sócios não-mutuários, aumento de 23 para 44 sócios, em um dos momentos mais críticos da região, no auge dos regimes militares e da crise internacional do petróleo. A frente do banco por 18 anos, entre 1971 e 1988, renunciou ao cargo por conta das fortes pressões do presidente estadunidense Ronald Reagan, liderou o banco em um momento onde o consenso hemisférico entorno da agenda de desenvolvimento já havia sido desfeito e os EUA não mais orientavam a atenção para o hemisfério. Nessa gestão, em 1985, seria criado o BID Invest, filial do banco orientada para o investimento no setor privado, aportando recursos para empréstimo para empresas da América Latina.

O terceiro presidente do banco, que permaneceu no cargo até 2005, também estava fortemente alinhado às visões da CEPAL. O uruguaio Enrique Iglesias Garcia, que já havia servido como Ministro de Relações Exteriores do Uruguai e Secretário Executivo da CEPAL. Durante esta gestão, foram feitas dois novos aumentos no capital do banco, que com a fase de redemocratização no hemisfério ocidental, assumiu de novo o papel de auxiliar nos processos de integração regional, abertura econômica, promoção do livre-comércio e reformas institucionais. Em um momento de forte liberalização econômica, reforma do estado e principalmente de constituição de novos arranjos econômicos e produtivos, a presidência BID equilibrava uma visão orientada para o desenvolvimento regional e as demandas de desenvolvimento econômico.

A aproximação da presidência do BID com Washington no século XXI

Com o início do século XXI, sobretudo no final da década de 2000, a América Latina vivenciou um dos momentos em que mais mandatários do continente, eleitos democraticamente, comandavam as principais economias da região, fenômeno que foi denominado Maré Rosa (Pink Tide ou Marea Roja). O momento, marcado por uma exaustão do modelo econômico neoliberal aplicado na década anterior, não impediu, no entanto, a candidatura bem sucedida de Luis Alberto Moreno, empresário e ex-ministro colombiano que serviu como embaixador da Colômbia em Washington, em um momento de forte alinhamento



entre os EUA e o país do candidato, devido ao Plano Colômbia.

Em 2005, Luis Alberto Moreno concorreu com o candidato brasileiro João Sayad, recebendo o voto de 15 dos 28 países americanos na organização, e 26 votos no total. Nascido nos EUA e naturalizado colombiano, Moreno foi indicado pelo governo colombiano e contou com apoio forte do governo dos EUA. O presidente George W. Bush buscava fortalecer diretrizes conservadoras nas relações exteriores estadunidenses, o que incluiu um reforço da visão neoliberal nas instituições financeiras internacionais. Reeleito duas vezes, em 2010 e 2015, Moreno não enfrentou forte oposição dos governantes da Maré Rosa, tendo obtido votação quase unânime no último pleito, contando com a ausência da Venezuela.

Este contexto, de redirecionamento ideológico e incremento de poder de uma coalizão favorável ao projeto regional estadunidense, serviria como campo fecundo para que nos anos seguintes, já sob a administração de Donald Trump, fosse possível que os EUA apresentassem candidatura própria e rompesse com a tradição não-escrita de que um representante daquele país não iria presidir a instituição.

Os EUA reforçam a posição em um “novo regionalismo”

Desde a eleição de Donald Trump para a presidência dos EUA, vemos também uma reversão da maré progressista nas eleições dos países e uma ascensão de governos conservadores alinhados a Washington. Ademais, a gestão estadunidense iniciada em 2017 tem como novos alvos a contenção do regime venezuelano de Nicolás Maduro, ao qual faz ameaças abertas. Trump também pretende impedir a possibilidade de que Cuba se reinsira ao sistema interamericano. Graças a Resolução 2438/2009, da Assembleia Geral da OEA, é possível que Cuba reivindique a reintegração na organização, condição necessária para que o país seja também admitido como sócio mutuário do BID e seja apto a requerer empréstimos, dado que o país assinou a carta de fundação do banco. De Washington, onde se localizam as sedes do BID e da OEA, Trump reforça a posição da capital estadunidense também enquanto capital do sistema interamericano.

A gradativa substituição dos governos da Maré Rosa por governos conservadores alinhados a Washington no atual ciclo elei-

toral, fortaleceu a nova conjuntura, onde os poucos governos progressistas, alinhados aos valores latino-americanistas e multilaterais que fundaram o banco, não tivessem capacidade de lançar uma candidatura concorrente. Ao mesmo tempo, a subordinação brasileira aos EUA, sob o governo de Jair Bolsonaro, acabou sendo fundamental nesta nova injunção. O governo brasileiro, até pouco antes do lançamento de candidaturas para a presidência do BID tinha expectativas de que Trump apoiaria um candidato indicado pelo Brasil, o que não ocorreu, como veremos adiante.

Um dos eventos mais marcantes no tabuleiro de xadrez interamericano foi a discussão sobre uma possível suspensão da Venezuela em todos os tratados multilaterais da região, com a intenção de evitar que o governo de Maduro tenha voz nos organismos regionais. Com a impossibilidade dos organismos multilaterais da região chegarem a um posicionamento comum, as tensões frente à crise política venezuelana vieram a se intensificar, quando as instituições regionais decidiram suspender a participação do país. Dois movimentos foram marcantes no tratamento dado a Venezuela, a expulsão do representante do país indicado pelo presidente Nicolás Maduro e a aceitação do indicado por Juan Guaidó, em março de 2019, o que tornou o banco de desenvolvimento a primeira instituição multilateral a reconhecer o presidente autodeclarado.

Outro passo importante na estratégia de Trump para a pressionar a saída de Maduro do governo da Venezuela foi dado no mesmo período, dessa vez na OEA, organismo onde até então o governo venezuelano estava suspenso, contando com um forte aliado na presidência da organização, o uruguaio Luiz Almagro. Eleito em 2015 e reeleito em março deste ano, o ex-chanceler uruguaio saiu da posição de diplomata progressista para a de defensor da nova onda conservadora. Atuando de forma contundente contra os governos de esquerda na região, como o fim do governo de Evo Morales, na Bolívia, linha dura com o governo de Maduro na Venezuela e antipático às reformas constitucionais em Cuba.

Após o pedido do autodeclarado presidente venezuelano de readmissão do país na OEA, feito em fevereiro de 2019 e atendido em abril do mesmo ano, foi designada uma representação do país em desalinho com o governo de Maduro. Com o reconhecimento da legitimidade em indicar a representação diplomática, o que oficializou o papel de Guaidó enquanto representante interino do governo



venezuelano, ficou entendido, que no sistema interamericano, Juan Guaidó atuaria até que sejam realizadas novas eleições na Venezuela. Com isso foi possível que a coalizão formada por EUA, Brasil, Colômbia e a representação de Juan Guaidó acionasse o TIAR contra o governo venezuelano de Maduro, em setembro de 2019. Na mesma ocasião foi aprovada na OEA a estruturação de uma rede para identificar e punir membros do governo venezuelano de Maduro por atividades ilícitas nas fronteiras do país e no exterior.

A recente pandemia de Covid-19, reforçou a posição cubana dentro de outras organizações multilaterais do sistema interamericano, como a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), por sua cooperação na área de saúde. Nesse contexto, o governo estadunidense pressionou a organização com o corte no aporte de recursos, com a finalidade de provocar uma investigação contra o governo cubano e constranger o país em outros espaços multilaterais. No mês de maio, a administração Trump colocou o governo cubano novamente na lista de países que não cooperam com o combate ao terrorismo, justificada pela não-extradição de guerrilheiros colombianos vinculados ao ELN. Nessa lista ainda consta a Venezuela de Maduro. Ademais, como parte da sua estratégia para a reeleição, Donald Trump faz acenos fortes para a comunidade cubana do país e anunciou no mês de setembro o endurecimento das sanções (outrora afrouxadas pela administração Obama) contra a ilha, limitando a aquisição de mercadorias locais e o turismo.

Outro elemento fortemente presente no comportamento dos EUA é a cada vez maior presença da China na região, que figura enquanto parceira comercial da maioria dos países do continente e vem ampliando seus investimentos diretos no mesmo. Em 2010, os empréstimos chineses para a região ultrapassavam 37 bilhões de dólares, valor superior aos 30 bilhões de dólares em empréstimos feitos pelos EUA, BID e Banco Mundial, somados no mesmo ano. Entretanto, desde o fim do superciclo das commodities, a participação chinesa no financiamento para a América Latina reduziu substancialmente, para 1,1 bilhão de dólares oferecidos pelos principais bancos do país. Apesar dessa forte redução, onde a China hoje representar uma parcela ínfima do capital do BID (0,004%), existem elementos que motivam restringir a ação do país e assegurar a redução da presença chinesa na região. O primeiro, diz respeito ao endividamento de países da América Lati-

na com a China, onde somados, estes devem cerca de 140 bilhões de dólares aquele país, algo que vem sendo mobilizado pela política externa estadunidense como uma armadilha que tornaria a região dependente e presa à esfera de influência chinesa.

A candidatura e a eleição de Claver-Carone em 2020

É nesse contexto que será apresentada a candidatura do estadunidense Mauricio Claver-Carone, que reivindica suas raízes cubanas, para se legitimar enquanto latino-americano e se firmar como legítimo candidato da gestão Trump para o BID. Antes de se vincular a administração de Donald Trump, o candidato teve atuação importante no lobby contra o governo cubano e a favor do embargo ao país enquanto este mantiver o atual regime político. Claver-Carone acumulou diversos cargos na gestão do atual presidente estadunidense, onde atuou como parte da equipe do Departamento de Tesouro (2017) e representante estadunidense para o FMI (2018).

O maior destaque na trajetória do candidato estadunidense ao BID deve ser dado para a sua posição enquanto Assistente Especial da Presidência e Diretor Sênior para Operações do Hemisfério Ocidental no Conselho Nacional de Segurança, cargo que ocupou entre setembro de 2018 até a nomeação como presidente do BID. Foi neste cargo, que Carone atuou ativamente na estratégia estadunidense contra os regimes de esquerda no continente e fez promessas para os países da região em relação ao fortalecimento do BID enquanto substituto da China no provimento de empréstimos para o continente. Promete ainda que, caso as empresas estadunidenses saiam da China, o BID pode ser fundamental para que estas se estabeleçam no continente. A candidatura estadunidense não foi bem recebida por políticos estadunidenses e latino-americanos, muitos desses, bastante importantes na trajetória recente do continente. Sob a acusação de tentar consertar aquilo que não estava quebrado, polarizar e politizar o BID e outras instituições multilaterais, a apresentação da candidatura estadunidense pela gestão de Donald Trump não foi bem recebida por ex-burocratas dos governos democratas e republicanos que antecederam a atual gestão nas últimas quatro décadas. Da mesma forma, ex-líderes latino-americanos manifestaram desaprovação pela quebra do acordo tácito por parte dos EUA, que apresentaram carta, que repercutiu nas redes sociais

dos ex-mandatários ,reivindicando respeito aos acordos históricos firmados no continente, relembrando a 1ª Sessão da Assembleia de Governadores do BID, ainda em 1960, onde se firmou o compromisso na fórmula de um presidente latino-americano e um vice-presidente estadunidense.

Os ex-presidentes signatários do documento destacaram ainda a importância da Covid-19 no atual momento, onde o continente figura como a região mais afetada pela pandemia. Reivindicaram também o adiamento das eleições para março de 2021, e criticaram que uma coalizão formada por quatro países (EUA, Brasil, Colômbia e a representação venezuelana de Juan Guaidó) acumula quase 49% dos votos. Observou-se a manifestação do Grupo de Puebla, que elaborou carta semelhante , assinada por 27 políticos da região, reforçando a proposta de adiar as eleições para março de 2021. O movimento que pode ser interpretado como uma aposta nos resultados das eleições estadunidenses de 2020, que podem não reeleger Donald Trump, e uma tentativa de ganhar tempo.

Como forma de ganhar tempo e legitimar a própria candidatura, Mauricio Claver-Carone reforçou em entrevistas a sua condição enquanto latino-americano e de família cubana sobrepondo essas identidades ao status de cidadão estadunidense. Além disso, como representante do governo Trump, reforçou a demografia de origem latino-americana na população dos EUA, algo que foge a postura do país nas relações exteriores, sobretudo após as recentes políticas de extradição de imigrantes do continente, acenando para a população latina com cidadania estadunidense, sobretudo os expatriados e dissidentes do regime cubano radicados na Flórida, que aprovam o embargo a Cuba.

Em entrevista, Carone apontou que não seria o primeiro presidente do banco com cidadania estadunidense ou extrarregional, algo que já aconteceu com Enrique Iglesias (nascido na Espanha) e com seu antecessor Luis Alberto Moreno, que apesar de ter adotado a cidadania colombiana dos pais, nasceu no estado da Filadélfia e, desde 1998, conta com dupla-cidadania estadunidense. Como forma de reforçar sua legitimidade enquanto candidato, Carone apontou que sua candidatura não foi lançada apenas pelos EUA, mas por um representante de cada uma das regiões do continente, contando também com a apresentação de El Salvo (América Central), Guiana (América do Sul) e Haiti (Caribe).

O Brasil, inicialmente pretendia apresentar a candidatura do economista Rodrigo Xavier, indicado pelo Ministro da Economia brasileiro que em comunicação oficial costurava o apoio de países caribenhos. Entretanto, a estratégia de alinhamento automático do presidente Jair Bolsonaro fez com que o país apoiasse a candidatura estadunidense, na expectativa, sem acordo prévio, de que assim que fosse eleito Claver-Carone indicasse um brasileiro para a vice-presidência do banco, que habitualmente é dada a um cidadão dos EUA. Após a eleição, o governo brasileiro agora negocia a indicação de Carlos da Costa para a presidência do BID Invest, braço de financiamento privado do banco.

Na condição de sócios mutuários, Argentina, México, Chile e Costa Rica esboçaram oposição a candidatura estadunidense, porém não concordaram em uma estratégia comum para se opor aos EUA na Assembleia de Governadores, o que atraiu a atenção dos sócios não-mutuários da União Europeia, também descontentes. Os governos argentino e costarriquenho, que inicialmente lançaram as candidaturas de Gustavo Béliz e Laura Chinchilla, articularam apoio ao candidato próprio, algo que em pouco tempo se mostrou insuficiente para barrar a eleição de Claver-Carone. Chinchilla, candidata e ex-presidente costarriquenha, se alinhou aqueles que entendiam que o melhor cenário seria propor o adiamento das eleições para março de 2021, e no início de setembro retirou a sua candidatura.

Diante da incapacidade de fortalecer apoio a própria candidatura, o governo argentino também retirou seu candidato, a dois dias da eleição, enquanto articulava o veto a eleição, tentando convencer a oposição ao candidato estadunidense se ausentar da eleição e impedir que o quórum mínimo de 75% dos votantes fosse atingido. Apesar de a oposição somar mais de 25% do capital do banco, não havia consenso sobre ser esta a melhor estratégia, o que rendeu críticas ao governo de Alberto Fernandez. Claver-Carone acusou a Argentina de “sequestrar a eleição” e fortaleceu, tanto entre aliados quanto opositores, a ideia de que a obstrução é negativa, ideia que acabou sendo vista por muitos como capaz de provocar a paralisia da instituição. Não restando mais estratégias para impedir a candidatura dos EUA, a única estratégia que sobrou foi a de se abster e não votar naquela que se tornou a candidatura única para a presidência do banco.

Em 12 de setembro, Claver-Carone foi



eleito com 30 dos 46 votos, totalizando 66,8% do capital do banco. Os outros 16 países, que representam cerca de 31,2% dos votos, optaram pela abstenção. No dia 1º de outubro, o estadunidense foi empossado como presidente do BID que já elabora a nova estratégia do banco para região.

Gestão Claver-Carone: prólogo ou introdução de um novo regionalismo coordenado pelos EUA?

Como vimos anteriormente, dois grandes fatores favoreceram a eleição bem sucedida de Claver-Carone: o apadrinhamento de Donald Trump, circunscrito a uma estratégia de projeção de poder do governo estadunidense para todo o continente americano; e a fraca capacidade de articulação dos governos progressistas da região, que hoje são minoria e não conseguem agregar os governos em uma coalizão pragmática e regionalista. A estratégia de contenção aos governos de esquerda também possibilitou que os governos conservadores na região etiquetassem a oposição aos EUA, por parte de governos democráticos progressistas, como antidemocrática e alinhada a regimes autoritários e ilegítimos.

As eleições estadunidenses, no entanto, não parecem reservar uma modificação significativa na correlação de forças na região. A candidatura do democrata Joe Biden aponta que não haverá recuo da presença estadunidense na região, e reforça a oposição da presença chinesa na região. Ainda que Biden acene de maneira crítica e negativa a aliados chave de Donald Trump, como o presidente Jair Bolsonaro, as principais diretrizes para o continente, como o reconhecimento de Juan Guaidó enquanto presidente da Venezuela, persistiriam. Mesmo que sugira a possibilidade de revisar sanções econômicas mais duras aos regimes cubano e venezuelano, o candidato democrata parece discordar da forma, mas concordar com o conteúdo da atual política externa estadunidense. Independentemente da eleição, que ocorrerá em 3 de novembro, a presença estadunidense no sistema interamericano deixa claro que veio para ficar, seja com Trump ou Biden na Casa Branca.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento, sob Mauricio Claver-Carone, permanece como peça chave do regionalismo interamericano, e não é desprezível que as suas orientações políticas podem reforçar ainda mais o atual ciclo político conservador no continente. O isolamento da Venezuela de Maduro, excluída de representação nos principais

organismos multilaterais da região parece atingir uma nova fase, onde o BID poderá ajudar Juan Guaidó a conquistar a Venezuela um passo de cada vez. Um exemplo disso é a recente doação, feita no apagar das luzes da gestão de Luis Alberto Moreno, no valor de 200 mil dólares para o auxílio na região de Aragua, onde Juan Guaidó, juntamente com os membros da Assembleia Legislativa que presidia antes de se autoproclamar presidente interino do país, ficaram responsáveis pela administração dos recursos. Se cumprir a promessa feita nas eleições para a presidência do banco, podemos esperar novos aportes de recursos a Juan Guaidó, que poderá a partir dos mesmos implementar políticas públicas concorrentes.

Fazendo dupla com o reeleito presidente da OEA, Luis Almagro, a eleição de Claver-Carone na direção de uma das principais instituições do sistema interamericano, consolida um forte alinhamento com os EUA pelos próximos cinco anos e reforça pelos próximos cinco anos a coalizão regional de governos de direita, mesmo no caso de Trump não ser reeleito.

Referências

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Regulamento Geral do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Documentos Básicos. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/legal-resource-center/documentos-basicos>. Acesso em: 10/10/2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. CAPITAL E FUNDOS ADMINISTRADOS. Site institucional do BID. Ver: <https://www.iadb.org/pt/bid-financas/capi> [https://www.iadb.org/pt/bid-financas/capital=-e-fundos-administrados#:~:text=A p % C 3 % B 3 s % 2 0 a % 2 0 a p r o v a % - C 3 % A 7 % C 3 % A 3 o % 2 0 d o % 2 0 N o n o , 9 % 2 0 b i l h % C 3 % B 5 e s % 2 0 d e % 2 0 c a p i t a l % 2 0 r e s g a t % C 3 % A 1 v e l](https://www.iadb.org/pt/bid-financas/capital=-e-fundos-administrados#:~:text=A%20p%20C%20B%20s%20a%20a%20p%20r%20o%20v%20a%20C%20A%207%20C%20A%203%20o%20d%20o%20N%20o%20n%20o%20,9%20b%20i%20l%20h%20C%20B%205%20e%20s%20d%20e%20c%20a%20p%20i%20t%20a%20l%20v%20e%20l). Acesso em: 05/10/2020.

BATISTA, Thaís Jesinski. Dois presidentes e três assembleias: a crise na Venezuela se aprofunda. Boletim OPISA, n.1, jan-mar 2020, p. 26-30. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPISA_2020_n1_jan-mar-2.pdf. Acesso em: 10/10/2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. AG/RES. 2438 (Resolução sobre Cuba). Site institucional da OEA. Disponível em:

<http://www.oas.org/39ag/documents/AGRES-2438P.doc>. Acesso em: 10/10/2020.

PINEDO, Javier. Felipe Herrera y su proyecto de integración latinoamericana. Apuntes para una biografía intelectual. Revista *Universum*, nº24, vol.1, 2009, p.163-180.

SCHERMA, Márcio Augusto. A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (1959-2007). Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais). Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2007. (185 p)

SHULTZ, George; MCLARTY F., Thomas; HILLS, Carla A.; ZOELLICK, Robert B.; LOWENTHAL, Abraham; CUNNINGHAM, Nelson W. The Trump White House prepares to 'fix' yet another unbroken institution. *The Globe and Mail*, 13 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-the-trump-white-house-prepares-to-fix-yet-another-unbroken/>. Acesso em 08/10/2020

SOARES, José Alex; BRAGA, Márcio Bobik. Felipe Herrera e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): uma disputa sobre os rumos do desenvolvimento na América Latina. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, vol.11, nº2, 2017, p.180-198.

TUSSIE, Diana. *El Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, 1997.

VELASCO JUNIOR. A falência das instituições regionais diante da crise venezuelana. *Boletim OPSA*, n.2, abril-junho de 2019, p.6-12. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_N2_abr-jun-v2.pdf. Acesso em 10/10/2020.



20 anos da Resolução 1325: Implementação e desafios à Agenda Mulheres, Paz e Segurança na América do Sul

Giovana Esther Zucatto
Pesquisadora OPISA

Introdução

Em 31 de outubro de 2000, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou, por unanimidade, a Resolução 1325 (S/RES/1325). Na resolução, as partes reivindicam que os países-membros promovam maior representação feminina nas diferentes instâncias políticas e nos mais variados níveis de tomada de decisão, assim como o aumento da participação das mulheres na prevenção, na gestão dos conflitos e na construção da paz. Foi a primeira vez que o CSNU aprovou uma resolução específica e abrangente sobre a temática de gênero. A Resolução 1325 incluiu, de maneira permanente, a temática “Mulheres, Paz e Segurança” (MPS) na agenda da Organização das Nações Unidas (ONU), resultando no que se convencionou chamar de Agenda MPS. Nos seus 20 anos, analisaremos aqui seus desdobramentos na América do Sul.

A primeira parte deste artigo é volta para o quadro histórico de conformação da Agenda MPS no escopo da ONU. Na segunda parte, abordaremos como as questões previstas pela Agenda MPS se desenvolveram nos países da América do Sul. Primeiro, sobre a questão de equilíbrio de gênero, trataremos da representatividade de mulheres nos parlamentos e gabinetes ministeriais dos países sul-americanos. Depois, nos debruçaremos brevemente sobre o Acordo de Paz na Colômbia e as tratativas de transversalização de gênero e inclusão de mulheres na mesa de negociação. Finalmente, trataremos os casos dos quatro países que desenvolveram PNAs na região: Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, com atenção especial para o caso brasileiro. O objetivo é que este artigo seja uma tratativa inicial de se pensar os impactos, avanços e desafios nos 20 anos da Agenda MPS na região a partir de alguns exemplos. É importante ressaltar, já de saída, que aqui foram selecionados apenas alguns casos, mas a abrangência da Agenda MPS é ampla e suas possibilidades de implementação são variadas.

A Agenda Mulheres, Paz e Segurança da ONU

Em 1945, ao fim da Segunda Guerra Mundial, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), fundamentalmente baseada em um ideário voltado para evitar que um conflito daquelas proporções voltasse a acontecer. A Carta de fundação da ONU apresenta em seu preâmbulo a igualdade entre homens e mulheres como um dos seus princípios - tal preceito foi incluído no documento por iniciativa de um grupo de diplomatas liderado pela brasileira Bertha Lutz. No entanto, preocupações mais específicas sobre o local da mulher na guerra e na construção da paz só foram aparecer na pauta da ONU a partir da década de 1990, impulsionadas, de um lado, pelas denúncias de abusos e tráfico sexual nas Missões de Paz da Organização, e, de maneira mais específica, na Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim em 1995, que teve como tema central “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”. Em ambos, há um papel fundamental de organizações da sociedade civil, principalmente aquelas de mulheres e de direitos humanos.

A Plataforma de Ação adotada em Pequim trouxe como um de seus 12 eixos temáticos “A mulher e o conflito armado”. Foi a primeira vez que o tema da guerra apareceu de maneira explícita na agenda de gênero da organização. De maneira mais específica, há a vinculação entre a paz e a igualdade de gênero como indissociáveis e o reconhecimento dos efeitos diferenciados do conflito armado sobre homens e mulheres. Daí derivam objetivos estratégicos traçados na Conferência, que incluem aumentar a participação de mulheres na tomada de decisão para soluções dos conflitos, proteger as mulheres em zonas de guerra e promover a contribuição da mulher para o desenvolvimento de uma cultura que favoreça a paz (ONU, 1995).

Em outubro de 2000, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) aprovou por unanimidade a Resolução 1325, que demarcou a institucionalização da ideia de transversalização de gênero (gender mainstreaming) dentro das preocupações de paz e segurança das Nações Unidas, e reconheceu as mulheres como agentes tanto na guerra quanto na paz. De maneira mais específica, prevê-se a inclusão da perspectiva de gênero no planejamento do

desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes (artigo 13) e a inclusão mandatória de mulheres nos componentes militares e civis das Missões de Paz (artigo 15) (S/RES/1325).

Desde então, os esforços levados a cabo no âmbito da instituição, no que diz respeito à gestão de conflitos e construção da paz, procuraram adotar estratégias de transversalização de gênero, ou seja, colocar as perspectivas e preocupações de gênero como parte central dessas iniciativas. Isso se traduziu em discursos fortemente normativos que associam uma maior igualdade de gênero - pelo menos em termos de representação - à possibilidade de garantir a paz de forma duradoura. Isso aparece na forma de concepções positivas de paz que priorizam a igualdade de gênero, considerações sobre as vítimas da violência - ou seja, a guerra em seu aspecto individual - e justiça social no pós-guerra (KARIM e BEARDSLEY, 2016). De certa forma, os ideais do liberalismo clássico e a concepção da paz democrática que permeiam o ideário da ONU desde sua criação são atualizados para incluir uma variável de gênero.

Desde a Res. 1325, o CSNU já teve oito novas resoluções relativas à esta temática: Res. 1820/2008; Res. 1888/2009; Res. 1889/2009; Res. 1960/2010; Res. 2106/2013; Resolução 2122/2013; Res. 2242/2015 e Res. 2467/2019. Sem entrar em pormenores, essas resoluções buscaram aprofundar a discussão sobre gênero e paz no interior da organização, assim como pautar ações mais específicas para o avanço da agenda. Ainda, a partir de 2014, um dos principais pontos de convergência dos processos de revisão da arquitetura de paz e segurança da ONU - o Painel de Alto Nível Independente sobre Operações de Paz, o Grupo Consultivo de Peritos sobre a Revisão da Arquitetura de Consolidação da Paz e o Estudo Global sobre a Implementação da Resolução 1325 (2000) do CSNU - é o apontamento da necessidade da “inserção da perspectiva de gênero em todos os aspectos relacionados à promoção e à manutenção da paz e da segurança internacionais” (BRASIL, 2017).

Cabe citar ainda a Res. 2282 de 2016 do CSNU e a Res. 70/262 do mesmo ano da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que ainda que não estejam diretamente cobertas sob o guarda-chuva da Agenda, trazem uma importante inovação que é o conceito de “paz sustentável”

(sustaining peace). O arcabouço provido pelas resoluções prevê, entre outras medidas, “a promoção do desenvolvimento sustentável; a erradicação da pobreza; a reconciliação nacional e o diálogo inclusivo; o acesso à justiça; a promoção da igualdade de gênero; e a mobilização de forma coordenada dos diversos órgãos e entidades do Sistema ONU” (BRASIL, [2016]) como forma de garantir uma sustentação da paz no longo prazo. Essas medidas seriam trabalhadas não só no pós-conflito, mas também teriam natureza preventiva. Em consonância, a ideia de “paz sustentável” reforça a associação normativa entre igualdade de gênero e construção da paz característica da Agenda Mulheres, Paz e Segurança.

O cenário Sul-Americano

Como exposto acima, a Agenda Mulheres, Paz e Segurança prevê a construção de uma paz sustentável para além de simplesmente um cenário de ausência de conflito. Significa, assim, que ela prevê uma série de áreas em que os governos - e também a sociedade civil - devem atuar. De forma geral, a estratégia da ONU para adotar uma aproximação de gênero é baseada nos conceitos de equilíbrio de gênero e transversalização de gênero (GIANINNI; VERMEIJ, 2014), que significa paridade entre homens e mulheres nas diferentes instâncias e que seus esforços securitários serão sempre atravessados por preocupações com questões de gênero. De forma geral, o principal mecanismo que a organização tem incentivado seus países-membros a adotarem é a elaboração de Planos Nacionais de Ação (PNA), com planejamentos para que a Agenda seja levada a cabo internamente.

Quanto à questão de equilíbrio de gênero, os esforços são voltados para uma representação mais balanceada de mulheres em diferentes esferas. Ainda que a atenção imediata seja por um maior número de mulheres em missões de paz e nas mesas de negociação, a Agenda MPS também tem como uma preocupação fundamental a maior participação política feminina. Em relação à participação de mulheres nos parlamentos e gabinetes ministeriais, o quadro é bastante diverso na região. Como mostra a Tabela 1⁴ abaixo, há países como a Bolívia, que possui

4 Elaborada a partir da base de dados da UN Women. Disponível em: <https://data.unwomen.org/data-portal>. Acesso em 14 out 2020



uma das maiores taxas de ocupação feminina no legislativo no mundo, e países como o Brasil, que apresentam uma baixíssima representação de mulheres em suas câmaras parlamentares; o mesmo vale para os gabinetes ministeriais.

Tabela 1: Representação feminina nos parlamentos e gabinetes ministeriais na América do Sul (2019)

PAÍS	% MULHERES NO PARLAMENTO	% MULHERES EM POSIÇÕES MINISTERIAIS
ARGENTINA	38,8	25
BOLÍVIA	53,1	14,3
BRASIL	15	9,1
CHILE	22,6	34,8
COLÔMBIA	18,7	52,9
EQUADOR	38	22,2
GUIANA	31,9	22,2
PARAGUAI	15	21,4
PERU	30	27,8
SURINAME	29,4	29,4
URUGUAI	22,2	42,9
VENEZUELA	22,2	29,4

Por que é importante, no contexto da implementação da Agenda MPS, que mulheres ocupem cadeiras no legislativo e nos gabinetes ministeriais? Como dito anteriormente, uma das bases da Agenda está na ideia de balanço de gênero e sua relação com a construção de uma paz duradoura. De um lado, isso está ancorado na ideia – que funciona quase que como uma norma – vigente no arcabouço dos documentos e missões da ONU, que a paz tende a ser mais sustentável quando construída com a participação de mulheres, como será abordado adiante no caso da Colômbia. Além disso, existe uma certa atualização da ideia de paz democrática kantiana, de que democracias com mais mulheres em seus quadros políticos tendem a ser mais pacíficas – o que acaba soando bastante essencialista.

Porém, a questão a ser ressaltada é que a Agenda MPS traz uma série de previsões do que os países devem implementar internamente, mesmo aqueles que não estejam em situação de conflito, para construir sociedades mais pacíficas, seguras e igualitárias. Entre elas, políticas de enfrentamento à violência de gênero – em suas

diferentes formas, promoção da autonomia e independência econômica das mulheres, acesso à educação, entre outras. Uma maior presença de mulheres nesses dois espaços seria uma forma de garantir um interesse estatal em promover esse tipo de política. De fato, o que a experiência tem demonstrado é que mulheres tendem a se envolver mais diretamente em desenvolver políticas que versem sobre direitos femininos e de crianças. Promover a maior participação de mulheres seria, assim, uma forma de induzir a criação de políticas públicas eficientes e duradouras visando à igualdade de gênero.

É preciso ressaltar que os dados da Tabela 1 são dos mandatos correntes em 2019. Nesse intermeio, movimentos importantes aconteceram na região. No caso da Argentina, por exemplo, Alberto Fernández foi eleito presidente, e hoje o gabinete ministerial conta com maior presença de mulheres. Além disso, das 22 pastas ministeriais, 6 alcançaram a paridade (50% mulheres) ou a maioria (+ 50% mulheres), enquanto outras 5 ultrapassaram 40% mulheres em seus quadros ocupacionais. Os ministérios que estão acima dessa média são o da Mulher, Gêneros e Diversidade, com

100% de seu quadro composto por mulheres, seguido pela Segurança, com 61,54% e 53,33% dos cargos de chefia no Ministério da Educação. Turismo e Esporte, Cultura, Meio Ambiente, Desenvolvimento Territorial e Habitat, Justiça e Direitos Humanos e Desenvolvimento Social também se destacam nessa área. O governo argentino lançou, recentemente, uma Campanha Nacional de Prevenção contra as Violências por Motivos de Gênero, que pretende atuar de forma integral contra formas de violência direcionadas a mulheres e à população LGBTI+.

Por outro lado, podemos tomar os casos de Bolívia e Brasil como exemplos negativos. O golpe que empossou Jeanine Añez pode ter significado que uma mulher tenha chegado à presidência do país, mas isso não teve nenhuma influência positiva sobre a situação das mulheres no país; ao contrário, significou a chegada à institucionalidade plurinacional de um campo político que tem em seu cerne a oposição às políticas de paridade de gênero e de diversidade racial que o governo do Movimiento al Socialismo (MAS) tinha como pilar. No caso do Brasil, há um movimento mais longo de contestação aos direitos de grupos minoritários políticos, que já em 2015, ainda no governo da presidenta Dilma Rousseff, resultou na unificação das pastas dos Direitos Humanos com as secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres formando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Este ministério passou a se chamar, no governo de Jair Bolsonaro, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sob o comando, desde o ano passado, da pastora evangélica Damares Alves.

Um caso paradigmático, nesse sentido, é a virada de posição da diplomacia brasileira quanto aos debates sobre gênero e mulheres nos órgãos internacionais, principalmente na Organização das Nações Unidas (ONU). Se, tradicionalmente, o Brasil adotava uma postura bastante progressista e de avanço dessas agendas no âmbito internacional, no novo governo, as diretivas do Itamaraty são para que os diplomatas brasileiros defendam o entendimento de gênero como sexo biológico. Ainda, o Brasil tem adotado uma posição contrária a menções a temas como saúde sexual e reprodutiva, autonomia de escolha feminina e educação sexual. Em sua candidatura à reeleição ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, o governo brasileiro apresentou uma plataforma que

excluiu menções a gênero, pobreza e tortura, e incluiu a defesa das estruturas familiares como aspecto central de sua atuação no órgão.

Esse avanço conservador também pode ser notado na Colômbia, especialmente a partir de 2012, e com maior força no período de debate sobre o acordo de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Em novembro de 2016, formalizou-se o histórico acordo de paz entre o governo colombiano e as FARC-EP. O diálogo entre o governo de Juan Manuel Santos e as FARC-EP iniciou em 2012 e contou com a mediação de Cuba, Venezuela e Noruega e foi firmado inicialmente em setembro de 2016. Em outubro, o acordo foi submetido a plebiscito popular, que o rejeitou por 50,02% dos votos em processo político complexo e polarizado. A partir disto, o governo e as FARC voltaram à mesa de diálogo de Havana para incorporar demandas ao texto. Com a atualização, o texto foi submetido ao Congresso e oficialmente aprovado no dia 24 de novembro de 2016, com início implementação prevista para 1º de novembro do mesmo ano. Os acordos de paz tiveram principais eixos: reforma rural e agrária, modelo de participação política-institucional e partidária das FARC, o fim do conflito e a desmobilização da guerrilha, acordos sobre as vítimas e reparação e mecanismos de implementação, verificação e referendação dos termos estabelecidos.

É preciso chamar a atenção para o fato de que o processo de paz colombiano é um dos casos mais emblemáticos de integração da Agenda MPS nas negociações de paz e representa uma importante passagem do paradigma baseado na mulher como vítima do conflito para mulher enquanto participante do processo de paz. Quando as negociações começaram em 2012, nenhuma das equipes de negociação (guerrilha e governo) tinha mulheres. Em 2013, as partes assinaram um acordo com 15 pontos de representação política, um dos quais estabelecia que todo o conteúdo do acordo seria implementado com “uma perspectiva de gênero e garantindo a participação das mulheres”. No entanto, foi em 7 de setembro de 2014 quando as partes concordaram em criar um mecanismo inclusivo e inovador, como o Subcomitê de Gênero. De fato, graças ao Subcomitê de Gênero, as organizações de mulheres colombianas estiveram diretamente representadas e participaram ativamente tanto da mesa de paz em Havana quanto das consultas nacionais e regionais realizadas em



todo o país. Embora não seja a primeira vez que se cria uma subcomissão de gênero em um processo de paz, no caso da Colômbia a Subcomissão de Gênero esteve muito presente em todo o processo. As mulheres constituíram até um terço dos participantes à mesa, aproximadamente metade dos participantes nas consultas e mais de 60 por cento das vítimas e especialistas que visitaram a mesa de negociações de paz. (CASANOVA, 2017, p. 15, tradução nossa)

Cabe ressaltar que, no plebiscito sobre o Acordo, as forças de direita e conservadoras aglutinaram-se em torno do “não”, movendo uma campanha pautada no medo de uma possível “venezualização” da Colômbia, assim como em um suposto plano das FARC de impor uma “ideologia de gênero” voltada a destruir a família e subverter os valores sociais tradicionais. Um dos lemas utilizados era “voto não ao plebiscito: defendo a família”. Estar contra o acordo de paz era, assim, estar contra a desintegração da família - especialmente pela questão do casamento homoafetivo -, contra o aborto e contra o “ateísmo comunista” das FARC. O Acordo de Paz colombiano traz, em seu texto, um compromisso com uma “abordagem abrangente e de gênero, baseada nos princípios de equidade e realização progressiva. As partes se comprometem a abordar a desigualdade histórica e vulnerabilidades de mulheres e meninas, a população lésbica, gay, bissexual, transgênero e intersex (LGTBI) e minorias religiosas “. Outro ponto que chama a atenção é o fato de que o Acordo de Paz exclui qualquer possibilidade de anistia ou perdão por crimes de violência sexual, aspecto que é consequência direta da participação das mulheres nas negociações de paz por meio do Subcomitê de Gênero (CASANOVA, 2017).

Finalmente, em relação ao principal instrumento de promoção e implementação da Agenda MPS no âmbito local, quatro países sul-americanos possuem PNAs: Argentina, que adotou seu PNA em 2015, o qual teve validade até 2018, e acabou não sendo mais revisado ou renovado; Brasil, que lançou o seu PNA em 2017, e no ano passado estendeu o mandato do mesmo por mais dois anos; Chile, que foi pioneiro na matéria na região, adotando o primeiro PNA em 2009, durante o mandato de Michelle Bachelet, e fez um novo plano revisado em 2015, que esteve em vigor até 2018; e, finalmente, o Paraguai, que lançou seu PNA em 2015, que segue válido até hoje, mas nunca passou por nenhuma

revisão.

No nosso caso, em 2017, o governo brasileiro lançou o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, que vinha sendo construído desde 2015, quando a representação do Brasil na ONU anunciou a intenção de, à semelhança de outros países membros que já haviam feito o mesmo, construir um plano nacional que possibilitasse avanços na implementação da Agenda no país. Naquele momento, o Brasil se tornou o quarto país da América do Sul a dispor de um plano nacional, seguido os exemplos do Chile, em 2009, e Argentina e Paraguai, em 2015. O processo de sua elaboração se deu por meio de um grupo de trabalho interinstitucional liderado pelo Ministério das Relações Exteriores, que contou, ainda, com o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, e o Ministério dos Direitos Humanos, além da ONU Mulheres e do Instituto Igarapé, que atuou como representante da sociedade civil (DRUMOND; REBELO, 2018).

“Destaca-se o contexto político brasileiro que prejudicou o engajamento continuado de algumas dessas instituições. Durante o processo, a Secretaria de Política Especial para Mulheres deixou de existir. O órgão chegou a ser parte do Ministério de Justiça e Cidadania, e, ao fim do processo, estava no Ministério dos Direitos Humanos. O Ministério da Justiça teve ao menos três ministros distintos no mesmo período e a então presidente, Dilma Rouseff, sofreu impeachment. Tal contexto político afetou o engajamento dos ministérios e órgãos relacionados com o alcance de resultados para efetivamente implementar o PNA brasileiro. Além disso, a participação da sociedade civil no GT, elemento considerado crucial na elaboração de planos nacionais de ação eficazes, ficou restrita à participação direta de uma única organização e sem a realização de consultas, comissionadas pelo GT, com organizações de mulheres locais”. (DRUMOND; REBELO, 2018, p. 8)

O Plano Nacional de Ação brasileiro está estruturado em quatro pilares: (1) Participação, (2) Prevenção e proteção, (3) Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária e (4) Sensibilização, Engajamento e Aprofundamento.

“[A]s atividades propostas pelo plano são voltadas fundamentalmente

para as áreas de defesa e política externa, realçando iniciativas voltadas às operações de paz, processos de mediação e resoluções de conflito, e contextos de reconstrução e emergência humanitária. Especificamente quanto aos objetivos gerais, o plano reconhece a sub-representação de mulheres em iniciativas de paz e segurança, e assume o compromisso de ampliar e qualificar a inclusão de brasileiras e locais em situações de conflito e pós-conflito. Ainda é conferido destaque à necessidade de o país se engajar com medidas de proteção contra a violência baseada no gênero, assumindo que o empoderamento de mulheres e meninas é um passo na busca deste objetivo. Igualmente importante é a atenção do plano à disseminação de conhecimento sobre a agenda MPS na sociedade brasileira, dando ênfase às iniciativas de sensibilização e ao reconhecimento do papel da sociedade civil.” (DRUMOND; REBELO, 2018, p. 11)

Ainda, uma importante inovação no Plano Nacional de Ação brasileiro está na inclusão dos direitos de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil sob um prisma de gênero, dentro do pilar 2, referente à prevenção e proteção (DRUMOND, REBELO, 2018). Inicialmente, o mandato do Plano estava previsto para o biênio 2017-2018, com uma revisão ao fim desse período, mas, em março de 2019, o governo brasileiro anunciou a extensão do mandato do Plano para mais quatro anos.

O PNA brasileiro abarca a necessidade de se ampliar a presença de mulheres nas Missões de Paz, porém não apresenta diretrizes mais tangíveis para impulsionar esse processo, da mesma forma que não traz reflexões sobre os obstáculos e gargalos à entrada e progressão feminina dentro de suas instituições. Isso é representativo não só de uma das principais dificuldades do Plano em si, mas do engajamento do Brasil na Agenda Mulheres, Paz e Segurança de maneira mais ampla, que é construir o entendimento de que os esforços de equilíbrio e transversalização de gênero na prevenção de conflitos e na construção da paz não podem estar localizados apenas na arena internacional ou dentro do escopo de ação da ONU. Trata-se, na verdade, de um contínuo, que vai da esfera nacional, perpassando políticas de promoção da igualdade e do combate à violência de gênero internamente, até a atuação internacional,

tanto diplomaticamente no avanço da agenda nos fóruns internacionais, na mediação de conflitos e na atuação em Missões de Paz. Nos dois casos, a atuação brasileira vem regredindo de maneira dramática.

Considerações Finais

Nos 20 anos da Resolução 1325, é possível perceber uma série de avanços no âmbito da Agenda MPS na América do Sul. No entanto, mais numerosos parecem ser os desafios à sua implementação – e de maneira geral, à construção de sociedades mais inclusivas e igualitárias. De um lado, a falta de planejamento, especialmente em relação à alocação de recursos, tem relegado as iniciativas referentes à Agenda MPS somente ao plano das ideias. Da mesma forma, percebe-se um grande descompasso regional nas mais diferentes áreas, desde a representatividade política até a criação de PNAs. Chama a atenção, nesse sentido, que mesmo no ápice dos processos integracionistas, nunca houve alguma forma de articulação regional mais institucionalizada em matéria de mulheres, paz e segurança. Nos últimos anos, no entanto, o grande obstáculo à Agenda MPS na região tem sido o avanço dos regimes conservadores, por vias democráticas ou não, que também significaram um retrocesso na diplomacia das organizações internacionais.

Referências

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2017) Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança. Brasília : FUNAG.

CASANOVA, Millán Requena. (2017) La aplicación de la Agenda Mujeres, paz y seguridad en los procesos de paz: la participación de mujeres em la prevención y resolución de conflictos. Revista Electrónica de Estudios Internacionales. n. 34, p. 1-37. DOI: 10.17103/reei.34.04

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. Resolução 1325. Index: S/RES/1325. 31 de outubro de 2000. Disponível em: <https://undocs.org>

DRUMOND, Paula; REBELO; Tamyra. (2018) Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação. Publicações Igarapé, artigo estratégico 31, mar, 36p.



GIANNINE, Renata; VERMEIJ, Lotte. (2014) Women, Peace and Security: Gender Challenges within UN Peacekeeping Missions. Policy Brief, v. 5. Norwegian Institute of International Affairs. P.1-5

KARIM, S.; BEARSDLEY, K. (2016). Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions. Journal of Peace Research, 53(1), 100–115. doi:10.1177/0022343315615506

ONU. Organização das Nações Unidas. (1995) Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Pequim.

