



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

VOLUME 11 | NÚMERO 56 | OUT./DEZ. 2020





CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(suas) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referencial, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America - without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel período.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Adjuntos

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Sílvia Regina Ferabolli *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor Assistente

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

Assistentes Editoriais

Aline de Souza Correia Santos *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Raquel de Holleben *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabrcio Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque *Shahjalal University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">- EBSCO Host- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)- Citas Latinoamericanas em Ciências Sociais y Humanidades (CLASE)- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)- Sumários de Revistas Brasileiras- EuroPub | <ul style="list-style-type: none">- Scilit- PKP Index- Scientific Indexing Services- Academia.edu- Open Academic Journals Index (OAJI) |
|---|--|

Diretórios/Repositórios:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Google Scholar- Directory of Open Access Journals (DOAJ)- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)- Latindex- Ulrichs Web- Journal Table of Contents- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)- IFindr- Timbó FOCO | <ul style="list-style-type: none">- Land Portal- Sherpa/Romeo- Diadorim- Journals for Free (J4F)- OpenAire- AuraAmelica- Columbia International Affairs Online (CIAO)- Semantic Scholar- Dimensions |
|--|---|

Portais:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">- GIGA Information Centre- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)- LatinREV- Portal de Periódicos CAPES- Mirabel- SmartCat | <ul style="list-style-type: none">- Revistas de livre acesso (LivRe)- Portal de Periódicos Científico UFRGS- Oasis/IBICT- Core- Science Gate- LA Referencia |
|--|--|

Índices:

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)- Index Copernicus- Advanced Sciences Index | <ul style="list-style-type: none">- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)- CiteFactor- Root Indexing |
|---|---|

Divulgadores:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">- WorldCat- Crossref- Columbia University Libraries- International Institute of Organized Research (I2OR) | <ul style="list-style-type: none">- Catalogo Italiano dei Periodici (ANPI)- Moravian-Silesian Research Library in Ostrava (MSVK)- Research Bib |
|--|--|

Volume. 11, Número. 56 (out./dez. 2020)

ARTIGOS

- Decifrando o “Trump tropical”: análise das percepções dos think tanks dos Estados Unidos sobre a eleição e o governo Bolsonaro p.7
Luciana Wietchikoski, Eduardo Munhoz Svartman
- Agências de rating e desenvolvimentismo: há espaço para conciliação? p.20
Pedro Lange Netto Machado
- A cooperação arriscada: a gênese do envio da Missão Venturini (1983) ao Suriname sob a lente da Teoria Prospectiva . p.36
Álvaro Vicente Costa Silva
- Disputa de poder ou disputa por prestígio com o Brasil na política externa de Menem? A visão da diplomacia..... p.48
Miriam Gomes Saraiva, Ariane Costa dos Santos
- Direitos humanos e segurança internacional: uma análise sobre o conflito do Saara Ocidental p.62
Jéssica Moreira de Amorim Moraes, Julia Bertino Moreira
- De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la UNASUR a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes p.77
Amanda Carolina Barrenengoa
- Mulheres, paz e segurança na América do Sul: o processo de implementação de uma agenda chave p.94
Natália Diniz Schwether
- Por uma outra forma de (re)pensar as Relações Internacionais: hegemonia e criação de consenso p.109
Camila Feix Vidal, Luan Correa Brum
- Normas de submissão/ Submission standards/ Directrices para autores p.122**

Decifrando o “Trump tropical”: análise das percepções dos think tanks dos Estados Unidos sobre a eleição e o governo Bolsonaro

Deciphering the "tropical Trump": analysis of the perceptions of the United States think tanks about the election and the Bolsonaro government

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.96222>

Luciana Wietchikoski

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

wietch.luciana@yahoo.com.br  

Eduardo Munhoz Svartman

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

eduardosvartman@gmail.com  

Resumo

Desde a campanha eleitoral, o presidente brasileiro Jair Bolsonaro emula a retórica e iniciativas do presidente estadunidense Donald Trump e proclama o alinhamento do Brasil com os Estados Unidos. Diante deste realinhamento, o presente artigo avalia as percepções através das quais o novo governo brasileiro tem sido caracterizado em Washington, particularmente junto aos *think tanks* dedicados à política internacional. Estas organizações da sociedade civil, cuja produção ideacional visa influenciar a opinião pública e a formulação de políticas públicas, desempenham papel importante na difusão de narrativas a respeito do Brasil nos meios político, econômico, midiático e acadêmico estadunidense. Utilizando a metodologia da análise de conteúdo, demonstra-se que, a despeito da aposta do governo brasileiro no alinhamento com os Estados Unidos e da acolhida inicialmente positiva do governo Donald Trump, a produção ideacional a respeito do novo presidente, sua agenda doméstica e política externa tem sido mais crítica do que elogiosa.

Palavras-chave: *Think tanks*; Relações Brasil-Estados Unidos; Opinião pública.

Abstract

Since the electoral campaign, the Brazilian president Jair Bolsonaro emulates United States' President Donald Trump's rhetoric and attitudes while proclaims an alignment with Washington. Before this changing scenario, the present article assesses the perceptions that has been framing the new Brazilian government in Washington, especially within the think tanks devoted to international politics. These civil society organizations, whose ideas aim to influence the public opinion and the public policies cycle, play an important role in propagating narratives about Brazil in different USA social fields like the politics, private sector, media, and academia. Employing content analysis methodology, one argues that, despite the new administration bet on the alignment with the United States and the positive words from the Trump administration, the ideational production of the researched think tanks about Bolsonaro and his political agenda is more negative than positive.

Keywords: Think tanks; Brazil-United States relations; Public opinion.

Recebido: 15, Setembro, 2019
Aceito: 24, Julho, 2020

Conflitos de interesse: Os(as) autores(as) não reportaram potenciais conflitos de interesse



Introdução

A eleição de Jair Bolsonaro desde cedo tem afetado a política externa do Brasil. Em campanha e logo após o pleito, as falas de Bolsonaro e de sua equipe indicaram a ênfase nas relações bilaterais em detrimento das multilaterais, o alinhamento com os Estados Unidos, o esvaziamento do Mercosul e o distanciamento em relação aos países latino-americanos classificados como de esquerda e antidemocráticos (ARAUJO, 2018; BOLSONARO, 2018; RITTNER, 2018). Desde o seu primeiro dia, o novo governo adotou uma retórica crítica ao multilateralismo — um dos eixos tradicionais da política externa brasileira —, à ordem global e ao que chama de “globalismo”, expressa em afirmações incomuns no discurso diplomático brasileiro tais como “O globalismo se constitui no ódio, através das suas várias ramificações ideológicas e seus instrumentos contrários à nação, contrários à natureza humana, e contrários ao próprio nascimento humano” (BRASIL, 2019, n.p). Em seu discurso de posse, o novo chanceler estabeleceu uma oposição entre aquilo contra o qual o Brasil estaria se insurgindo: o “globalismo”, as organizações não governamentais e a “tirania na Venezuela”, e aqueles a quem admira: os Estados Unidos, Israel, a oposição venezuelana, a “nova Itália”, a Hungria e a Polônia (Idem). Essa retórica, que remete a uma espécie de despertar religioso, se desdobrou em ações como a promessa de transferência da embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, a transposição da agenda contrária aos direitos humanos para a atuação junto aos órgãos da Organização das Nações Unidas e o esvaziamento do Mercosul e da Unasul.

O governo Bolsonaro tem se associado à chegada ao poder de outras lideranças frequentemente classificadas como populistas de direita ou de extrema direita em vários países, inclusive nos EUA. O *Tweeter* de Donald Trump saudando a posse de Jair Bolsonaro e afirmando que “*the USA is with you*” sugere um tipo de alinhamento entre os dois países; marcado por conexões pessoais, como a relação entre um dos filhos do presidente Bolsonaro (o deputado federal Eduardo Bolsonaro) e ex-assessores de Donald Trump. Ao menos desde 2018, Bolsonaro tem sido descrito pela imprensa internacional como o “Trump dos trópicos” (PHILLIPS, 2018), tanto pela agenda quanto pelos métodos de ação. Essa convergência foi reforçada por três iniciativas do governo brasileiro tão incomuns quanto o discurso de posse de seu chanceler: a primeira visita internacional de Bolsonaro foi aos Estados Unidos, não à Argentina como era a praxe desde a redemocratização; em sintonia com Washington, o Brasil apoiou a tentativa da oposição venezuelana para derrubar o governo Maduro em abril-maio de 2019; e a tentativa (frustrada) de Bolsonaro indicar seu filho para o cargo de embaixador nos EUA, contando já com a anuência do Departamento de Estado.

Diante deste cenário novo, de inflexões e realinhamento do Brasil, o presente artigo avalia as percepções a respeito do governo brasileiro em Washington, particularmente junto aos *think tanks*. O que se esboça como um novo período de alinhamento automático do Brasil aos EUA tem suscitado críticas nos meios político e diplomático (CARDOSO *et al.*, 2020) e no meio acadêmico (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019; SARAIVA; SILVA, 2020) brasileiros. Pretendemos então investigar a recepção nos Estados Unidos destas mudanças, mais especificamente no ambiente dos *think tanks* deste país. Abordar a produção ideacional dos *think tanks* estadunidenses é relevante em função do complexo papel que estas organizações da sociedade civil desempenham no ambiente político dos EUA. Na medida em que pretendem influenciar a opinião pública, a burocracia estatal, o Congresso e os governos, os *think tanks* constituem um espaço privilegiado para se perscrutar o debate público e as narrativas que informam decisões tomadas e políticas implantadas pelos governos estadunidenses e pelo setor privado.

Avaliar as percepções que circulam no chamado “mercado de ideias” (SMITH, 1991) de Washington é particularmente importante num período em que os EUA não possuem consenso quanto à estratégia a ser adotada para vários temas e regiões, o que leva ao emprego de políticas *ad hoc* e aparentemente contraditórias (VEZIRGIANNIDOU, 2013), característica que se acentuou durante o governo Trump (IKENBERRY, 2017). Neste artigo, sustentamos que, embora a convergência entre Bolsonaro e Trump acima descrita possa sugerir uma acolhida positiva, quando se investiga o leque mais amplo das comunidades epistêmicas que interagem com os atores da política externa dos EUA, obtêm-se uma produção discursiva diversa, na qual as representações elogiosas estão restritas a uma parte dos *think tanks* mais alinhados

com o governo Trump, ao passo que parte dos *think tanks conservatives* e todos *progressives*¹ consultados publicaram conteúdos críticos ao presidente brasileiro e suas agendas doméstica e de política externa.

Para dar conta desta proposta, o presente artigo está organizado da seguinte forma: esta introdução, uma seção que descreve mais detalhadamente o que são e como operam os *think tanks* estadunidenses, assim como as opções metodológicas que pautaram a presente pesquisa; posteriormente é apresentada a análise da produção ideacional dos institutos selecionados a respeito do governo Bolsonaro a partir de dois *clusters* de *think tanks* (*conservatives* e *progressives*); na sequência, as conclusões da pesquisa são expostas; por fim, nas considerações finais, são apresentadas inferências a partir dos resultados obtidos.

***Think tanks*, construção de agenda nos Estados Unidos e enquadramento metodológico**

Contando atualmente com mais de mil e oitocentos institutos nos EUA, os *think tanks* podem ser definidos como organizações que operam na construção, reprodução e circulação de ideias vocacionadas a modelar o debate público e a influenciar a formulação de políticas públicas junto aos governos, burocracias e ao Congresso. Dispondo como princípio de legitimidade a *expertise* de seus quadros, os *think tanks* visam promover ideias e agendas políticas que informam o desenho de políticas governamentais, recomendações ao setor privado e decisões de investimento (RICH, 2004).

Apesar de não interferirem de forma direta no processo de tomada de decisão, a literatura identifica que, em diferentes circunstâncias, estas organizações desempenham papel ativo na produção das opções de política externa nos EUA. Este influxo se processa através do conjunto de atividades que estas instituições desenvolvem dentro e fora de suas sedes (ABELSON, 2006; MEDVETZ, 2012). Seja em atividades públicas (aquelas que são de conhecimento compartilhado a todos) ou reservadas (restritas ao contato interpessoal entre políticos, burocratas, empresários e membros dos institutos), os *think tanks* apresentam suas recomendações aos tomadores de decisões por meio de livros, artigos, e *policy briefings* ou em audiências públicas no Congresso; organizam eventos para discutir temas determinados; promovem ideias e agendas em redes formadas pela elite política, dos negócios, da mídia e do meio intelectual nacional e; atuam ativamente na mídia nacional, posicionando-se como interpretes das questões políticas em pauta. Além disso, em cada ciclo eleitoral acolhem e fornecem quadros a governos (ABELSON, 2006; SMITH, 1991; TEIXEIRA, 2007).

Esta interação dos *think tanks* com o meio político é especialmente relevante nos EUA. O país tem um ambiente institucional no qual múltiplos atores interferem no processo de formulação e execução das políticas externa e de defesa, entre eles, os *think tanks* (ABELSON, 2006). Assim, os *think tanks* podem ser definidos como um dos espaços envolvidos no processo de construção ideacional dos chamados interesses nacionais dos EUA. O que se entende por interesse nacional — as noções que informam as formulações estratégicas, a identificação de oportunidades e ameaças, aliados e inimigos e, por fim, o desenho das políticas delas decorrentes — não são apenas decorrência da estrutura do sistema internacional, mas também de percepções, identidades e representações socialmente construídas (JERVIS, 1976; FINNEMORE, 1996; HOPF, 2002).

Os *think tanks* também desempenham o papel de “traduzir” para um público mais amplo (seja no âmbito dos governos ou da opinião pública) determinados acontecimentos repercutidos na imprensa (ABELSON, 2006; MEDVETZ, 2012). Essa mediação didática tem particular importância no que concerne ao Brasil, uma vez que o país é comparativamente menos conhecido em Washington que outros países latino-americanos como México, Cuba ou Colômbia, cujas agendas afetam mais diretamente a política doméstica dos EUA. Nesse contexto, a produção ideacional difundida pelos *think tanks* acerca do Brasil é consumida por quadros da diplomacia estadunidense, das empresas de consultoria, das agências de classificação de risco, da imprensa e de associações de negócios (SVARTMAN, 2016;

¹ O emprego e o conteúdo dos termos *conservative* e *progressive* serão explicados na próxima seção do artigo.

WIETCHIKOSKI, 2018). Estas organizações, são, enfim, um espaço social no qual se pode identificar as opções políticas que estão em circulação e disputa no ambiente político dos Estados Unidos. Os *think tanks* aqui investigados trataram então de decifrar, ou explicar, o governo Bolsonaro para a audiência acima descrita.

Em termos metodológicos, do extenso universo de *think tanks* estadunidenses, selecionamos inicialmente aqueles que acompanham política exterior e que apresentaram produção continuada a respeito do Brasil. Para extrair uma amostra cuja produção possa ter relevância e impacto, empregou-se o indexador *Global Go To Think Tank Index* (MACGANN, 2017), o que permitiu selecionar sete *think tanks* reputados entre os mais influentes ou especializados em América Latina.

A seleção também procurou representar *think tanks* que cobrissem as orientações ideológicas predominantes no espectro político estadunidense. Assim, entre os *think tanks* que podem ser identificados com agendas ligadas à limitação do papel do Estado na economia, à posse de armas e à promoção de valores tradicionais, que frequentemente se autodenominam *conservatives*, foram selecionados a *Heritage Foundation*, o *American Enterprise Institute (AEI)*, e o *CATO Institute*. Já entre os *think tanks* cujas agendas se identificam com redução de desigualdades (de classe, de raça e de gênero), meio ambiente e regulação da economia pelo Estado, classificados como *progressives*, selecionou-se: o *Council on Foreign Relations (CFR)*, a *Brookings Institution*, o *Wilson Center Brazil Institute* e o *Inter-American Dialogue*.

Optou-se por manter os termos em inglês porque a sua tradução para o português implica em mudança de sentido, especialmente no caso do termo *progressive*, uma vez que, em português, a palavra “progressista” está associada ao campo da esquerda, o que não se aplica adequadamente aos *think tanks* estudados. É importante ponderar que a dicotomia é um tanto arbitrária. Conforme Medvetz (2012), a emergência dos *conservative think tanks* no final dos anos 1970 forçou uma redefinição do espaço social no qual operavam instituições mais antigas como a *Brookings* e o CFR, que se autodefinem como “bipartidárias” (referindo-se aos partidos Democrata e Republicano, que dominam a cena política dos EUA), mas que são herdeiros da chamada “*Progressive Era*” naquele país. Ainda que possuam orientações e matizes diferentes, é importante destacar que todos os *think tanks* selecionados assumem como premissa básica a posição de liderança dos Estados Unidos no sistema internacional e as instituições e valores de seu país como modelos para os demais.

Para identificação da produção de cada *think tank* selecionado, foram utilizadas as ferramentas de busca disponíveis nos seus próprios *webs sites*. A partir dos marcadores “Brazil”, “Bolsonaro”, “election Brazil”, “Brazilian politics”, “Democracy in Brazil”, “Brazilian foreign policy”, “Amazon”, “Davos”, “Brazil-USA”, “Trump-Bolsonaro”, “Brazil-OECD”, “Brazil's preferred military ally of NATO”, “Brazil's democracy” identificamos e selecionamos sessenta e três produções publicadas entre o primeiro turno das eleições de 2018 e março de 2020.

Para análise dessa documentação — composta por artigos escritos para jornais ou boletins editados pelos *think tanks*, entrevistas na mídia e transcrições/resumos/vídeos de eventos promovidos na sede dos institutos — nos orientamos pela metodologia *Análise do Conteúdo* desenvolvida pela Laurence Bardin (2004). Tal metodologia permite aferir os conteúdos predominantes na produção ideacional dos *think tanks* a respeito do Brasil e, a partir disso, analisar suas características, seus emissores e os tipos de consensos em circulação no meio político estadunidense. A fim de organizar o material, empregamos como ferramenta o programa de análise *NVivo 11*, em específico utilizamos a sua opção de classificação do conteúdo dos textos por elementos significativos de contextos.

Seguindo os passos previstos para a Análise de Conteúdo, realizamos as diversas leituras do material coletado e, com base no objetivo da pesquisa, codificamos os conteúdos em sucessivas unidades temáticas até estabelecermos quatro grandes categorias que indicaram os temas centrais abordados pelos *think tanks* com relação à eleição e ao primeiro ano do governo Bolsonaro. São eles: reformas econômicas; relações Brasil-Estados Unidos; democracia e direitos humanos e, por fim, política ambiental. Após essa categorização, realizamos a interpretação desses dados. O resultado dessa análise é apresentado a seguir, a exposição é feita com base nos dois grupos de *think tanks* e conforme as categorias acima referidas. Citamos passagens representativas das percepções dominantes e, nestas citações, referimos seus autores em conjunto com

algumas informações de suas trajetórias de modo a apresentar não apenas sua afiliação institucional ao *think tank*, mas também a posição desde onde falam.

A análise da produção ideacional dos *think tanks*

O Brasil, suas instituições, lideranças e atuação internacional não são um tema novo para os *think tanks* dos EUA. Ao longo da primeira década do século XXI, o país chamou a atenção destas organizações em função do ciclo de crescimento econômico, redução da pobreza e estabilidade política, combinado com forte protagonismo internacional, os quais coloraram o Brasil na lista dos países classificados como emergentes. Naquela circunstância, vários *think tanks* estadunidenses descreveram Brasil como uma liderança internacional “responsável”, capaz de exportar um modelo de desenvolvimento democrático, inclusivo e de livre mercado. Embora a crise doméstica e a retração da política externa brasileira tenham enfraquecido essa visão positiva (SVARTMAN, 2018; WIETCHIKOSKI, 2018), o Brasil continuou sendo descrito nos EUA como um país capaz de exercer influência para além de sua região (através dos fóruns multilaterais ou de coalizões) e como um grande produtor de *comodities*. Consequentemente, o novo governo brasileiro tem sido objeto de atenção tanto da imprensa quanto dos *think tanks* estadunidenses dedicados à política externa e internacional. O emprego da metodologia descrita na seção anterior permitiu colher os resultados abaixo analisados.

As visões dos conservativas think tanks

Reformas econômicas

O discurso de reformas liberalizantes e de um incremento das relações comerciais com os EUA ainda durante a campanha, somado à escolha do economista Paulo Guedes como ministro da economia, gerou expectativa positiva entre os *conservatives think tanks* quanto ao novo governo. Em vários textos, o governo eleito brasileiro foi descrito como afinado com duas bandeiras (ou valores) centrais do conservadorismo estadunidense: o fortalecimento do livre comércio e o comprometimento com a diminuição do Estado na economia (HERITAGE, 2018, 2019; ROBERTS, 2018; 2019; NORIEGA, 2018). Exemplo disso pode ser constatado na entrevista de James Roberts, quadro da *Heritage* e ex-funcionário do Departamento de Estado, à emissora de televisão *Fox Business*, na qual sustenta que a eleição de Bolsonaro seria

(...) um desenvolvimento extremamente positivo para o Brasil, para a América Latina e os EUA. A realidade é que ele está falando em trazer mais liberdade econômica para o Brasil ao aumentar as oportunidades para o setor privado (...). Ele tem um novo e bom ministro da economia (...) que vai privatizar empresas para trazer dinheiro e investimentos para o Brasil, fazer acordos especialmente com os EUA (...) (ROBERTS, 2018, n.p, tradução nossa).

Nessa conjuntura, Bolsonaro foi identificado como: “O primeiro presidente do Brasil na história a enfrentar o *big government* e tentar reverter o enorme Estado brasileiro que está estrangulando sua economia” (ROBERTS, 2019, n.p, tradução nossa). Contudo, ao longo de 2019, as expectativas se converteram em decepção. O que identificou como a estagnação das reformas esperadas foi atribuída aos erros na própria condução política de Bolsonaro, a qual estaria fundamentada na incapacidade de negociação e num discurso excessivamente radicalizado. Como afirmou Ryan Berg (ex consultor de pesquisa do Banco Mundial e ex-pesquisador da Fundação Fulbright) em trabalho publicado na *The National Interest* e cujo título é bastante sugestivo: “Brasil de Bolsonaro é cego para seus problemas políticos”,

sua compulsão [de Bolsonaro] por demonizar os oponentes - comunistas ou detentores da ideologia de gênero e chamado "marxismo cultural" - complica sua capacidade de explicar questões complexas de uma maneira que possa reunir apoio a reformas críticas. (...) os primeiros meses de mandato do

presidente Jair Bolsonaro foram marcados por frustração porque ele se recusa a negociar no turvo sistema partidário do Congresso Brasileiro (BERG, 2019c, n.p, tradução nossa).

As passagens acima destacadas indicam que a convergência destes *think tanks* com a agenda econômica do governo não obliterou a apreciação quanto à (limitada) capacidade do governo “entregar” as reformas econômicas esperadas.

Relações Brasil-EUA

Por outro lado, no que diz respeito às relações bilaterais Brasil-Estados Unidos, os *conservatives think tanks* difundiram percepções bastante positivas – tanto em suas expectativas iniciais quanto em relação à dinâmica estabelecida durante o primeiro ano de exercício do mandato de Bolsonaro. Na *Heritage Foundation* (o *think tank* aqui estudado mais próximo da administração Trump), por exemplo, vários textos foram publicados enfatizando a convergência de interesses entre o governo brasileiro e estadunidense. Como observou James Roberts em um trabalho vinculado ao principal jornal de divulgação do *think tank*, o *The Daily Signal*: “Bolsonaro é pró-EUA e pró-Israel e compartilha as suspeitas de Trump sobre a China sob a presidência de Xi Jinping” (ROBERTS, 2018, n.p.). Seguindo essa fala, o articulista declara:

(...) o presidente do Brasil também deve ser muito mais aberto do que presidentes esquerdistas anteriores, como Luiz Inácio "Lula" da Silva e Dilma Rousseff, para negociar um acordo de livre comércio e investimento com os Estados Unidos. Com sorte, Bolsonaro liderará um esforço regional para enfrentar a brutal ditadura de Maduro, apoiada pelos cubanos, na Venezuela, onde milhões sofrem com a má administração econômica em um país com enormes reservas de petróleo (ROBERTS, 2018, n.p, tradução nossa).

Ao destacar afinidades ideológicas, vários *think tanks* incentivaram que os EUA fortalecessem mecanismos de cooperação com o Brasil (BERG, 2019a; 2019d; 2019f; HERITAGE, 2019a; NORIEGA, 2020). Nesse sentido, no artigo “Uma aliança para salvar o hemisfério” Roger Noriega, ex-embaixador dos EUA na OEA, ressalta a necessidade da construção de uma parceria entre os dois países para o combate ao narcotráfico, ao governo de Nicolas Maduro e à presença chinesa o que, segundo ele, seriam as três principais ameaças na região latino-americana (NORIEGA, 2020). Falando desde o *American Enterprise Institute*, Noriega defende ainda que:

(..) essa aliança [Brasil-EUA] não deve ser apenas sobre lei e ordem. Uma aliança de pessoas livres nas Américas nunca poderia ser neutra quando se trata da influência de Pequim. Nas últimas décadas, a China financiou uma ditadura voraz na Venezuela e ajudou o Irã a escapar das sanções da ONU. Uma comunidade de nações livres poderia rejeitar as práticas anticompetitivas de Pequim para capturar concessões e projetos de infraestrutura. Também poderia favorecer a arquitetura segura da tecnologia 5G no hemisfério. Essa iniciativa Brasília-Washington faz muito sentido. As duas maiores economias das Américas têm mais a ganhar com cada governo usando seu peso para defender a democracia, o Estado de Direito e o livre mercado – em casa e na vizinhança (Noriega, 2020, n.p, tradução nossa).

As três visitas do presidente aos Estados Unidos em 2019 ensejaram também um esforço de aproximação do governo com os *think tanks* deste cluster. Em setembro daquele ano, a *Heritage Foundation* recebeu o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, para que apresentasse a nova estratégia internacional do país. Embora a presença de ministros brasileiros nos *think tanks* estadunidenses não seja incomum², foi a primeira vez que um chanceler visitou um *think tank* deste lado do espectro ideológico. Como afirmou o anfitrião do evento, James Jay Carafano, tratava-se de “o primeiro ministro das relações internacionais e o primeiro funcionário de alto escalão do Brasil que nós já tivemos na Heritage Foundation. É uma grande honra.” (HERITAGE, 2019b, n.p, tradução nossa).

² Por exemplo, em 2007 o embaixador Antônio Patriota foi a *Brookings Institution* e em 2008, como em 2015, ao *Wilson Center*. Já em 2008, o *Wilson Center* recebeu o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, para um debate sobre as relações Brasil-EUA e em 2010, o então embaixador do Brasil em Washington também participou de um evento no *Wilson Center* (WIETCHIKOSKI, 2018).

É importante notar que os *think tanks* nesta seção analisados deram mais atenção à convergência ideológica entre os governos de Brasília e de Washington que às questões operacionais da extensa (e complexa) agenda de relações bilaterais entre os dois países.

Democracia e Direitos Humanos

Apesar da convergência na agenda econômica e na promoção de valores conservadores, a eleição de Jair Bolsonaro levou os *conservative think tanks* a indagar sobre os rumos da democracia no Brasil. Ao considerar o perfil e o discurso do novo presidente, propagou-se a visão de que o Brasil teria um governo muito pouco comprometido com as liberdades individuais e os direitos humanos. (BERG, 2019e; 2019b; 2019c; HIDALGO, 2018; LACHMAN, 2019). Nesse sentido, Juan Carlos Hidalgo, membro da *Mont Pelerin Society* e da *CATO Institute*, em um artigo publicado na revista *National Interest*, considerou que as políticas desenvolvidas pelo governo brasileiro “estarão longe de se assemelhar a uma agenda pró-liberdade” (HIDALGO, 2018, n.p., tradução nossa). Para o autor,

Bolsonaro tem uma longa história de fazer declarações misóginas, homofóbicas e racistas. Ele alega que a solução para a epidemia do crime é permitir que a polícia execute mais criminosos - em 2016, policiais mataram 4.224 pessoas. Ele é também um admirador da ditadura militar que governou entre 1964 e 1985, criticando-a apenas por não matar "comunas" suficientes. Ele dedicou seu voto para destituir Rousseff a um ex-coronel do exército que administrava as masmorras de tortura durante o regime militar [...]. Bolsonaro é um clássico autoritário nos moldes de Rodrigo Duterte nas Filipinas (HIDALGO, 2018, n.p., tradução nossa).

O tema da corrupção também passou a ser associado ao novo governo. A resposta de Bolsonaro às denúncias de corrupção envolvendo integrantes do seu governo (incluindo seu filho, Flávio Bolsonaro) foi considerada como um ataque do governo às instituições. Para Desmond Lachman (ex-diretor adjunto do Departamento de Revisão e Desenvolvimento de Políticas do FMI) e Ryan Berg do AEI, a substituição dos diretores da Polícia Federal e a indicação de procuradores por Bolsonaro seriam grandes indícios da utilização das instituições para benefícios pessoais como também de obstrução de investigação, um grave ataque ao funcionamento da democracia no país (BERG, 2019; 2019b; 2019c; 2019e; LACHMAN, 2019).

Progressives

Relações Brasil-EUA

Ao contrário do observado no *cluster conservative*, a produção ideacional divulgada pelos *progressives think tanks* investigados mostrou-se cética quanto aos possíveis benefícios para o Brasil decorrentes do tipo de reaproximação entre os dois países. Para Harold Trinkunas (pesquisador da *Brookings* com credenciais acadêmicas), Bolsonaro tem implementado mudanças expressivas no perfil de atuação externa do Brasil, as quais colidiriam com a própria tradição diplomática do país:

Nem Bolsonaro parece gostar muito das abordagens tradicionais brasileiras à diplomacia. Bolsonaro prometeu rever o Mercosul, o projeto de integração regional do Brasil. Desejando aumentar as oportunidades do agronegócio na Amazônia, ele ameaçou retirar o acordo de mudança climática de Paris (que mais tarde se retratou, pelo menos temporariamente). Ele prometeu transferir a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém, como fez o presidente Trump, revertendo o apoio de longa data do Brasil a uma solução de dois Estados. Bolsonaro tem sido muito crítico em relação à China, que é o maior parceiro comercial do Brasil, para o alarme dos líderes empresariais brasileiros e do governo chinês (TRINKUNAS, 2018, n.p., tradução nossa).

Para Trinkunas (2018), essas ações seriam prejudiciais para os próprios interesses externos brasileiros, uma vez que o Brasil afastaria possíveis parcerias ao passo que contaria, nos EUA, apenas com um presidente instável e com um ambiente onde o Brasil não é (e em raros momentos já foi) uma prioridade para sua elite política. Desse modo, Trinkunas prevê um Brasil mais isolado internacionalmente:

Em primeiro lugar, a visão altamente polarizadora do Brasil que o presidente eleito Bolsonaro estabeleceu dificilmente atrairá muitos estrangeiros, nem fornecerá novas razões para os parceiros diplomáticos se alinharem com o Brasil. Em segundo lugar, seu ataque às políticas diplomáticas tradicionais do Brasil reflete a falta de apoio à atual ordem internacional, na qual, apesar de todas as suas falhas, o Brasil confiou para ampliar sua influência e proteger seus interesses. E, finalmente, seu desejo de se alinhar com a política externa do presidente Trump significa apostar todas as fichas do Brasil em um inconstante presidente dos EUA e um *establishment* de política externa de Washington que tradicionalmente tem pouco se importado com o Brasil ou seus interesses (TRINKUNAS, 2018, n.p, tradução nossa).

O *Brazil Institute* do *Wilson Center*³ também buscou destacar os limites da reaproximação. Segundo Janaína Nelson (ex-consultora no Senado e do Pentágono e com passagem pelo Departamento de Estado), os acordos e promessas realizadas no encontro de março de 2019 não seriam efetivados. Para a articulista,

Os resultados concretos não virão desta vez. Fora o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, que será assinado durante a visita, não estão na pauta outros acordos de caráter vinculante. O apoio tão esperado para entrar na OCDE parece improvável, já que algumas alas do governo americano ainda não estão convencidas de que o Brasil realmente quer liberalizar a economia (NELSON, 2019, n.p, tradução nossa).

Democracia e Direitos Humanos

Os *progressives think tanks* também se mostraram preocupados com a situação da democracia no Brasil. Nesse contexto, observamos a convergência dos conteúdos de ambos grupos de *think tanks*. Assim como os *conservatives think tanks*, a produção discursiva apontou como as promessas de campanha, centradas na utilização de forças extrajudiciais para o combate à criminalidade bem como no seu histórico de discursos com conteúdo misógino e homofóbico, projetavam a imagem de Bolsonaro como um presidente pouco comprometido com as instituições e valores democráticos (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2019a; KAPLAN, 2019; KURLANTZICK, 2018; PICANÇO; PRUSA, 2019; O'NEIL, 2018; SOTERO, 2018). Visto como um governante potencialmente violador dos direitos humanos, autores como Joshua Kurlantzick (membro do *CFR* e anteriormente colunista e correspondente de periódicos como *Times*, *The Economist* e *New Republic*) classificaram Bolsonaro como um presidente “populista autocrático”:

Sem dúvida, o populismo de tendência autocrática fez enormes progressos em todo o mundo na última década (...) e os populistas de direita ganharam poder na América do Norte e na Europa Ocidental também. Mas, em muitos aspectos, Bolsonaro se parece mais com um populista do sudeste asiático, Rodrigo Duterte. (...) Bolsonaro e Duterte prosperam com uma retórica brutal e misógina, como piadas sobre estupro. Eles também utilizam comentários insultuosos e grosseiros para chocar o sistema político e as normas políticas - uma típica tática de populistas autocráticos - para testar as ações que eles podem realizar e, não por coincidência, atrair um fluxo contínuo de atenção da mídia (KURLANTZICK, 2018, n.p, tradução nossa).

Também o *Inter American Dialogue* (*think tank* especializado em América Latina) deu voz aos críticos neste ponto. Em artigo cujo título “Quem salvará a democracia do Brasil se Jair Bolsonaro tentar destruí-la?” é bastante sugestivo, Michael Camilleri e Benjamin Gedan (ex-diplomatas que assessoraram o Conselho de Segurança Nacional) classificam Bolsonaro como um político de perfil autoritário. Para eles, “em seus 27 anos no Congresso do Brasil (...) Bolsonaro

³ O *Wilson Center* abriga vários programas e Institutos cobrindo temas e áreas de interesse distintos. Para a região, além do *Brazil Institute*, há o *Latin American Institute*, o *Mexico Institute* e o *Argentina Project*.

expressou nostalgia pela ditadura militar do Brasil e dedicou seu voto no *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff ao coronel que liderou um esquadrão de torturas da época da ditadura” (CAMILLERI; GEDAN, 2019, n.p, tradução nossa).

Embora o *Brazil Institute* do *Wilson Center*, tenha sido mais moderado na apreciação do compromisso de Bolsonaro com a democracia, prevaleceu a crítica no que concerne à defesa dos direitos humanos. Em um artigo intitulado “Nas Nações Unidas, o Brasil se alia a ultra conservadores a respeito de Gênero e educação sexual” Lara Picanço e Anya Prusa ressaltaram como as orientações da política externa adotadas pelo governo Bolsonaro estão conduzindo a um alinhamento brasileiro às políticas de países tradicionalmente contrários ao fortalecimento dos direitos humanos. Como exemplo, destacaram a posição do Brasil em relação proposta de resolução para combater o casamento forçado e infantil realizada no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Segundo as autoras, o Brasil defendeu eliminar a noção de ‘direito à saúde sexual e reprodutiva’ do texto da resolução, o que demonstraria

(...) o quanto a posição internacional do Brasil sobre direitos humanos e igualdade de gênero mudou no governo Bolsonaro. (...) é uma mudança marcante para um país que, poucos anos antes, introduziu uma resolução que condena violência e discriminação com base na identidade e gênero sexuais (PICANÇO; PRUSA, 2019, n.p, tradução nossa).

Política Ambiental

Diferentemente dos *conservatives* que não abordaram em nenhum momento a temática, houve uma extensiva produção dos *progressives think tanks* dedicada à crítica do que identificaram ser a ausência de compromisso do governo Bolsonaro com a agenda ambiental, particularmente em razão das inflexões do Brasil na política de preservação da floresta Amazônica. Considerado problema internacional, em razão do impacto da floresta no clima global, todos os *progressives think tanks* se mostraram críticos às políticas adotadas pelo governo (BASU, 2019; BROOKINGS, 2019; CHEATHAM, 2019; COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2019b; PATRICK, 2019; THOMAS, 2019).

Por exemplo, Stewart M. Patrick (que antes de ingressar ao CFR trabalhou no Departamento de Estado), foi enfático em definir as causas do desmatamento como políticas não só permitidas, como incentivadas pelo presidente “(...) se tivéssemos um satélite medindo a causa desse desmatamento, seria apontado para Brasília” (PATRICK, 2019, não paginado). Em sua avaliação, o governo vem alterando compromissos domésticos e internacionais importantes assumidos pelo Brasil na área da preservação ambiental:

Entre 2005 e 2012, o Brasil reduziu o desmatamento em 80%. Mesmo com um aumento recente, o desmatamento hoje permanece acentuadamente abaixo do início dos anos 2000. Tudo isso está prestes a mudar graças à chegada do nacionalista Bolsonaro. Além de renegar a promessa do Brasil de sediar a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 2019, o novo presidente - cuja plataforma Brasil Primeiro declarava que os regulamentos ambientais existentes estavam “sufocando o país” - prometeu fundir o ministério do meio ambiente com o ministério da agricultura - apesar da agricultura ser a maior fonte de desmatamento (PATRICK, 2019, n.p, tradução nossa).

As publicações da *Brookings* foram no mesmo tom. Por exemplo, para o ex-economista-chefe do Banco Mundial Kaushik Basu, Bolsonaro estaria “empenhado em promover o desmatamento em benefício da mineração, exploração madeireira e pecuária” e a partir desses interesses, mantém um governo inerte ao combate do desmatamento/queimada:

A floresta amazônica está queimando há semanas. No entanto, o presidente de direita do Brasil, Jair Bolsonaro, mobilizou as forças armadas para ajudar a conter os incêndios apenas nos últimos dias - diante da ameaça dos líderes europeus de suspender um grande acordo comercial e da possibilidade de um boicote abrangente de produtos brasileiros. E embora a reversão do governo Bolsonaro e a fraca aplicação das leis que protegem a Amazônia sejam as causas principais da crise, incentivando os fazendeiros a incendiar áreas para limpar a terra para a agricultura, não houve menção a nenhuma mudança de política (BUSU, 2019, n.p, tradução nossa).

Basu ainda argumenta que esse conjunto de ações tem consequências, inclusive, à própria democracia e a manutenção de um projeto anticorrupção no Brasil:

A crise na Amazônia é um exemplo gritante dos danos que podem ser causados quando os governos se curvam inequivocamente aos interesses comerciais. Também destaca um fenômeno cada vez mais comum: a manipulação cínica dos esforços anticorrupção para minar a democracia e promover uma agenda política autoritária (BUSU, 2019, n.p, tradução nossa).

Vinod Thomas — professor visitante na *Brookings* e ex-vice presidente do Banco Mundial — complementa essa visão comparando Bolsonaro e Trump para sustentar que a política do primeiro para a Amazônia é contraproducente para a própria economia do país:

O ponto de entrada para uma reação popular é que Bolsonaro foi eleito - como Donald Trump - com a falsa premissa de que a imprudente desregulamentação do meio ambiente impulsionará o crescimento econômico. Os formuladores de políticas do Brasil devem levar em consideração as evidências de que o esgotamento do capital natural, como florestas, prejudica o crescimento e o bem-estar a longo prazo. No último meio século, não houve um crescimento constante de, digamos, extração ilegal de madeira. De fato, a relação foi inversa, especialmente durante períodos de baixo desmatamento que coincidiram com um crescimento relativamente forte, principalmente na agricultura (THOMAS, 2019, n.p, tradução nossa).

Conclusões

Neste artigo, empregamos a análise de conteúdo para avaliar as percepções dos *think tanks* dos Estados Unidos a respeito da eleição e do primeiro ano do governo Jair Bolsonaro. Considerando a retórica e as reorientações da política externa adotadas pelo governo brasileiro, em favor de um alinhamento com o governo dos Estados Unidos, julgamos pertinente investigar a recepção desses atos não exatamente no governo daquele país, mas numa esfera mais ampla, o espaço dos *think tanks*, cuja sistemática produção e circulação de ideias procura influenciar a formulação de políticas e modelar a opinião pública.

Os *think tanks* aqui investigados abordaram a eleição e o primeiro ano de governo de Bolsonaro priorizando quatro temas: as reformas econômicas, as relações bilaterais, democracia e direitos humanos e política ambiental. Sua apreciação e distribuição foram desiguais entre os que se identificam como *conservatives* e os *progressives*. O tema das reformas, ou da redução do Estado, foi caro ao primeiro grupo, sendo a eleição de Bolsonaro bem recebida neste meio. Entretanto, o estilo confrontacionista do presidente passou a ser apontado como a razão do que entendem ser os limitados avanços do Brasil neste setor. É importante notar que os *think tanks progressives* não dedicaram atenção a esta pauta. No âmbito das relações bilaterais, os *think tanks* mais identificados com o governo Trump viram no alinhamento brasileiro a oportunidade de avançar as agendas de mudança de regime na Venezuela e de contenção da China na América Latina, embora predominasse o ceticismo ou a crítica quanto a conveniência, até mesmo para o Brasil, desta linha de ação. Chama atenção, em ambos os *clusters*, o silêncio a respeito de temas antes frequentes da pauta bilateral dos dois países, em particular a atuação em fóruns globais e a imigração. Democracia e direitos humanos foi um tema no qual as produções ideacionais foram bastante críticas e praticamente consensuais até entre os conservadores, demarcando uma diferença significativa entre as proclamações de apoio ao governo brasileiro oriundas da Casa Branca e a apreciação de segmentos mais amplos do meio político e da opinião pública dos Estados Unidos. As análises da política ambiental do governo brasileiro estiveram restritas aos *progressives think tanks*, seu conteúdo foi severamente crítico, em parte espelhando a mesma apreciação que fazem do governo Trump. Outro elemento que merece destaque é que, diferente do que registrado na década passada, em nenhum momento a produção ideacional aqui investigada atribui ao Brasil protagonismo ou liderança internacional. Enquanto na década anterior os *think tanks* dos Estados Unidos haviam descrito o Brasil como membro de grupos como BRICS, IBSA, G-

20 ou como líder regional com aspirações globais (TEIXEIRA, 2011; SVARTMAN, 2016; WIETCHIKOSKI, 2018), a atual produção tende a enquadrar o Brasil como apenas mais um país da América Latina.

Considerações finais

Se, como argumentam Lima e Albuquerque (2019), a atual política externa brasileira atende às redes conservadoras de apoiadores do presidente no âmbito da sociedade brasileira e às amplifica internacionalmente, articulando-as com governos de direita e extrema direita nos EUA e em outros países, a análise de conteúdo da produção ideacional permite afirmar que as percepções positivas a respeito do presidente brasileiro e de suas agendas doméstica e externa estiveram circunscritas a uma parte dos *think tanks* mais alinhados com o governo Donald Trump e limitada a determinados temas e à sua capacidade de pôr em prática políticas específicas, ao passo que a maioria dos *think tanks* investigados publicou conteúdos críticos. Tal constatação levanta dúvidas quanto à pertinência deste tipo de alinhamento, cuja recepção positiva se resume a segmentos sociais ideologicamente afins.

No passado, o Brasil já experimentou uma aliança militar com os Estados Unidos (com Getúlio Vargas durante a II Guerra mundial) e alinhamentos estreitos (nos governos Dutra e Castelo Branco) (AMORIM NETO, 2011). Nas três ocasiões havia um significativo consenso interno nos EUA quanto à condução de sua política externa e do papel que cabia ao Brasil no sistema internacional que Washington estava construindo. Ainda assim, o Brasil foi forçado a revisar essa posição em função dos benefícios limitados oriundos do alinhamento e das crescentes divergências nos interesses dos dois países (CERVO; BUENO, 2015; PECEQUILO, 2012). Cabe agora avaliar se, num contexto em que não há consenso nos Estados Unidos sobre sua política externa e nem sobre o que representa o novo governo brasileiro, se o alinhamento proclamado renderá os frutos esperados.

Referências

- AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condição e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- ARAÚJO, Ernesto. A posse do PR Bolsonaro marcará o início de um governo com postura firme e clara na defesa da liberdade. Com esse propósito e frente às violações do regime Ortega contra a liberdade do povo da Nicarágua, nenhum representante desse regime será recebido no evento do dia 1º. 23 de dez de 2018. Twitter: @ernestofaraujo. Disponível em: <<https://twitter.com/ernestofaraujo/status/1076890640657666048>>. Acesso em: 29 dez. 2018.
- ABELSON, E. Donald. **A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BASU, Kaushik. Corrupt anti-corruption campaigns. **Brookings Institution**, Washington, DC, August 29, 2019. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/opinions/corrupt-anti-corruption-campaigns/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.
- BERG, Ryan C. Bolsonaro in Davos: A missed opportunity. **AEI**, Washington, DC, January 24, 2019a. Disponível em: <<https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/latin-america/bolsonaro-in-davos-a-missed-opportunity/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.
- BERG, Ryan C. Brazil's Bolsonaro continues to be his own worst enemy. **AEI**, Washington, DC, September 24, 2019b. Disponível em: <<https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/brazils-bolsonaro-continues-to-be-his-own-worst-enemy/>>. Acesso: 11 abr. 2020.
- BERG, Ryan C. Brazil's Bolsonaro is blind to his political problems. **AEI**, Washington, DC, May 6, 2019c. Disponível em: <<https://www.aei.org/articles/brazils-bolsonaro-is-blind-to-his-political-problems/>>. Acesso: 11 abr. 2020.
- BERG, Ryan C. Focus on the substance: The Trump-Bolsonaro bilateral was a success. **AEI**, Washington, DC, March 26, 2019d. Disponível em: <<https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/latin-america/focus-on-the-substance-the-trump-bolsonaro-bilateral-was-a-success/>>. Acesso: 7 abr. 2020.
- BERG, Ryan C. Palace intrigue in Brasília hampers Bolsonaro's agenda. **AEI**, Washington, DC, February 14, 2019e. Disponível em: <<https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/latin-america/palace-intrigue-in-brasil-impedes-bolsonaros-agenda/>>. Acesso: 7 abr. 2020.

- BERG, Ryan C. To improve US-Brazil relations, cheer Bolsonaro's domestic success. **AEI**, Washington, DC, March 1, 2019f. Disponível em: <<https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/latin-america/to-improve-us-brazil-relations-cheer-bolsonaros-domestic-success/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.
- BOLSONARO, Jair. Presidente eleito no Brasil e Primeiro Ministro de Israel falam sobre nova relação entre os países. 28 de dez de 2018. Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <<https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1078795771410087937>>. Acesso em: 29 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2019. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 3 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- BROOKINGS INSTITUTION. What do the Amazon fires mean for Brazil's economic future? **Brookings Institution**, Washington, DC, August 27, 2019. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/podcast-episode/what-do-the-amazon-fires-mean-for-brazils-economic-future/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.
- CHEATHAM, Amelia. How Brazil's Burning Amazon Threatens the Climate. **CFR**, Washington, DC, August 29, 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/in-brief/how-brazils-burning-amazon-threatens-climate>>. Acesso em: 8 abr. 2020.
- CARDOSO *et al.* A reconstrução da política externa brasileira. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 de março de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/a-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira.shtml>>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5 ed. Brasília: Editora da UnB, 2015.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Democracy and Authoritarianism in Brazil. **CFR**, Washington, DC, 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/conference-calls/democracy-and-authoritarianism-brazil>>. Acesso: 7 abr. 2020.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Trump and Bolsonaro Meet, Huawei Creates Conflict, and More. **CFR**, Washington, DC, March 14, 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/podcasts/trump-and-bolsonaro-meet-huawei-creates-conflict-and-more>>. Acesso de: 7 abr. 2020.
- FINNEMORE, Martha. **National interests in international society**. Cornell University Press, 1996.
- HERITAGE FOUNDATION. Brazil Is Back: A Conversation with Brazilian Minister of Foreign Affairs Ambassador Ernesto Araújo. **Heritage Foundation**, Washington, DC, September 11, 2019b. Disponível em: <<https://www.heritage.org/global-politics/event/address-brazilian-foreign-minister-ernesto-araujo>>. Acesso: 11 abr. 2020.
- HERITAGE FOUNDATION. Fox Business, James Roberts: "People of Brazil Have Rejected" Latin American Socialism. Entrevista da Fox Business a James Roberts. (3min 27s) 30 oct. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=3UTEAhWQUAO>>. Acesso em: 2 nov. 2018.
- HERITAGE FOUNDATION. Mike Gonzalez: We Could See a Growth in Trade between U.S. and Brazil. **Heritage Foundation**, Washington, DC, March 19, 2019a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=VAGjkNuJqE8&feature=emb_logo>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- HIDALGO, Juan Carlos. Brazil's Bolsonaro Is No Friend of Liberty. **CATO Institute**, Washington, DC, 26 oct. 2018. Disponível em: <<https://www.cato.org/publications/commentary/brazils-bolsonaro-no-friend-liberty>>. Acesso em: 2 nov. 2018.
- HOPF, Ted. **Social construction of international politics: identities e foreign policies, Moscow, 1995 e 1999**. New York: Cornell University Press, 2002.
- IKENBERRY, John. The Plot against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive? **Foreign Affairs**, v. 96, n. 1, 2017.
- JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton, Princeton University Press, 1976.
- KAPLAN, Josh. (Agri)business as Usual_Curbing Deforestation in the Amazon Rainforest. **Wilson Center**, Washington, DC, August 12, 2019. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/agribusiness-usual-curbing-deforestation-the-amazon-rainforest>>. Acesso em: 4 abr. 2020.
- KURLANTZICK, Joshua. Ascendant: The Similarities to Rodrigo Duterte. **CFR**, Washington, DC, 8 oct. 2018. Disponível em: <<https://www.cfr.org/blog/bolsonaro-ascendant-similarities-rodrigo-duterte>>. Acesso em: 29 out. 2018.
- LACHMAN, Desmond. Bolsonaro's Brazil in public debt peril. **AEI**, Washington, DC, June 17, 2019. Disponível em: <<https://www.aei.org/articles/bolsonaros-brazil-public-debt-peril/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.
- LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna Restum de. O estilo Bolsonaro de governar e a política externa. **BOLETIM OPSA**. Rio de Janeiro, v. 4, p. 15-21-21, 2019. Disponível em: <<http://opsa.com.br/boletim-opsa-no1-jan-mar-2019/>>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- MACGANN, James G. **The Global Go To Think Tanks Report**. 2017. Disponível em: <https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=think_tanks>. Acesso em: 4 mai. 2018.

MEDVETZ, Thomas. **Think Tanks in America**. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

NELSON, Janaina. Brazil's Role in Venezuela Crisis Will Be Put to the Test in Bolsonaro's Visit to Trump. **Wilson Center**, Washington, DC, March 18, 2019. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/brazils-role-venezuela-crisis-will-be-put-to-the-test-bolsonaros-visit-to-trump>>. Acesso em: 4 abr. 2020.

NORIEGA, Roger. Right turn for Brazil? **AEI**, Washington, DC, 9 oct. 2018. Disponível em: <<http://www.aei.org/publication/a-right-turn-for-brazil/>>. Acesso em: 30 out. 2018.

NORIEGA, Roger. Uma aliança para salvar o hemisfério. **AEI**, Washington, DC, March 3, 2020. Disponível em: <<https://www.aei.org/op-eds/uma-alianca-para-salvar-o-hemisferio/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

O'NEIL, Shannon. Latin America's Coming Family Feud Fiery new populist presidents in Brazil and Mexico could turn an old rivalry toxic. **Bloomberg**. New York, 1 nov, 2018. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-11-01/bolsonaro-and-amlo-could-turbocharge-a-latin-american-feud>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

PATRICK, Stewart M. A Tale of Two Amazons. **CFR**, Washington, DC, January 29, 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/blog/tale-two-amazons>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

PECEQUILO, Cristina. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PHILLIPS, Tom. Trump of the tropics: the 'dangerous' candidate leading Brazil's presidential race. **The Guardian**, 19 apr 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/apr/19/jair-bolsonaro-brazil-presidential-candidate-trump-parallels>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

PICANÇO, Lara Bartilotti; PRUSA, Anya. At the United Nations, Brazil Allies with Ultra-Conservatives on Gender and Sex-Ed. **Wilson Center**, Washington, DC, July 22, 2019. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/the-united-nations-brazil-allies-ultra-conservatives-gender-and-sex-ed>>. Acesso em: 4 abr. 2020.

RICH, Andrew. **Think tanks, public policy and the politics of expertise**. Cambridge university Press, 2004.

RITTNER, Daniel. Bolsonaro estuda 'nova' relação com os EUA. **Valor Econômico**, Brasília, 24 de out. 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5944963/bolsonaro-estuda-nova-relacao-com-eua>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

ROBERTS, James. Brazil's Bolsonaro Should Follow Trump's Lead and Slash Regulations. **Heritage Foundation**, Washington, DC, Nov 26, 2019. Disponível em: <<https://www.heritage.org/international-economies/commentary/brazils-bolsonaro-should-follow-trumps-lead-and-slash>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

ROBERTS, James. Here's How Brazil's President-Elect Can Make Brazil Great Again. **Heritage Foundation**, Washington, DC, 31 oct. 2018. Disponível em: <<https://www.heritage.org/americas/commentary/heres-how-brazils-president-elect-can-make-brazil-great-again>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Alexandra de Mello. Between Political Crisis and COVID-19: Bolsonaro's Foreign Policy. **E-INTERNATIONAL RELATIONS**. Buckingham, v. 02, p. 1-4, 2020. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2020/06/02/between-political-crisis-and-covid-19-bolsonaros-foreign-policy/>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SMITH, James. **The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite**. New York: Free Press, 1991.

SOTERO, Paulo. Bolsonaro's Victory Opens New Chapter for Brazil, But Path Forward is Uncertain. **Wilson Center**, Washington, DC, 29 oct. 2018. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/bolsonaros-victory-opens-new-chapter-for-brazil-path-forward-uncertain>>. Acesso em: 2 nov. 2018.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Argentina e Brasil na visão dos think tanks dos Estados Unidos. **Carta Internacional**, v. 13, n. 1, maio 2018.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Os think tanks dos EUA e as visões sobre a atuação internacional do Brasil. **Relaciones Internacionales**, n. 50, p. 171-186, 2016.

TEIXEIRA, Tatiana. **Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

TEIXEIRA, Tatiana. Os Brics na visão dos principais think tanks norte-americanos. **Carta Internacional**. Belo Horizonte, v. 6, p. 132-145, 2011. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/43>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

TRINKUNAS, Harold. Brazil's new president: strongman at home, weak man abroad? **Brookings Institution**, Washington, DC, 31 oct. 2018. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/10/31/brazils-new-president-strongman-at-home-weak-man-abroad/>>. Acesso em: 2 nov. 2018.

VEZIRGIANNIDOU, Sevasti-Eleni. The United States and the rising powers in a post-hegemonic global order. **International Affairs**, v.89, n.3, 2013, p.635-651.

THOMAS, Vinod. For growth and well-being, climate crisis overshadows all else. **Brookings Institution**, Washington, DC, August 23, 2019. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/08/23/for-growth-and-well-being-climate-crisis-overshadows-all-else/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

WIETCHIKOSKI, Luciana. **A atuação internacional do Brasil no século XXI**: as visões dos principais think tanks estadunidenses (2003-2016). 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.

Funções de colaboração exercidas

Luciana Wietchikoski

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Eduardo Munhoz Svartman

Conceituação, Metodologia, Validação, Visualização, Análise formal, Escrita (revisão e edição), Supervisão;

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Agências de rating e desenvolvimentismo: há espaço para conciliação?

Credit rating agencies and developmentalism: is there room for conciliation?

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.100528>

Pedro Lange Netto Machado
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
pedrolangenm@gmail.com  

Resumo

O artigo analisa o comportamento das agências de *rating* frente a implementação de políticas desenvolvimentistas pelos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Busca-se, a partir de uma perspectiva pós-keynesiana, associada a observações teóricas e empíricas da literatura acerca da integração de economias emergentes à globalização financeira e da atuação das agências no sistema financeiro internacional, compreender as restrições impostas por essas empresas a políticas econômicas alternativas à ortodoxia neoliberal que propagam e que orientam suas avaliações. A hipótese subjacente é que o caráter pró-cíclico de sua atuação abre espaço para que tolerem ou mesmo estimulem a adoção de um instrumental desenvolvimentista em momentos específicos de crescimento econômico. Isto é sugerido pelos *ratings* que atribuíram aos governos em questão quando da adoção de estratégias novo ou social-desenvolvimentistas por determinados períodos, sendo também observado a partir dos relatórios que publicaram e demais manifestações de seus executivos. Pretende-se, com o trabalho, refletir sobre as perspectivas de implementação de estratégias desenvolvimentistas no contexto de globalização financeira, assim como mais bem compreender o propósito e o *modus operandi* das agências de *rating*, que despontam como atores ainda pouco explorados academicamente.

Palavras-chave: Agências de rating; Globalização financeira; Desenvolvimentismo.

Abstract

The article analyzes credit rating agencies' behavior in face of the adoption of developmentalist policies by Lula da Silva and Dilma Rousseff governments. It aims, from a post-Keynesian perspective, associated with theoretical and empirical observations of the literature about emerging economies' integration to financial globalization and the role of the agencies in the international financial system, to understand the restrictions imposed by these companies on alternative economic policies to the neoliberal orthodoxy that guide their evaluations. The working hypothesis is that the pro-cyclical nature of their activities makes room for them to tolerate or even encourage the adoption of developmentalist instruments at specific times of economic growth. This is suggested by the ratings they issued to Brazilian public bonds during the regarded period, when new or social-developmental strategies were adopted, and it is also observed in their published reports and in statements from their executives. It is intended, with this research, to reflect on the prospects for implementing developmentalist strategies in the context of financial globalization, as well as to better understand the purpose and *modus operandi* of credit rating agencies, which are actors still little explored academically.

Keywords: Credit rating agencies; Financial globalization; Developmentalism.

Recebido: 15, Fevereiro, 2020
Aceito: 29, Junho, 2020

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Introdução

O contexto de globalização financeira impõe restrições à adoção de políticas econômicas que desvirtuam da ortodoxia neoliberal. Esta realidade pode ser observada a partir da atuação das agências de *rating*, que orientam fluxos financeiros em escala global e usam de sua prerrogativa como avaliadoras de risco para pressionar governos nacionais a aderirem aos preceitos do Consenso de Washington. Nesse contexto, estratégias desenvolvimentistas se tornam de difícil implementação, sobretudo em economias emergentes, sobre as quais as assimetrias financeiras e monetárias da globalização financeira incidem com maior força.

Entretanto, a experiência brasileira ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) parece destoar dessa tendência. Durante as gestões de Lula e de Dilma, uma gama de instrumentos desenvolvimentistas foi utilizada, ao mesmo tempo em que o Brasil alcançou as melhores avaliações atribuídas pelas agências de *rating* em sua história. Diante disso, emerge a pergunta que figura no título deste trabalho e que orienta a pesquisa: há espaço para conciliação entre as avaliações das agências de *rating* e práticas desenvolvimentistas? A análise proposta se realiza a partir da confrontação das políticas de fato levadas a cabo pelos governos petistas com os *ratings*, relatórios e manifestações emitidas por Standard & Poor's (S&P), Moody's e Fitch Ratings em relação ao país. Desta feita, o argumento subjacente é que o caráter pró-cíclico da atuação dessas agências pode atenuar seu alinhamento ideológico, viabilizando que tolerem ou mesmo estimulem a adoção de instrumentos desenvolvimentistas em momentos de crescimento econômico e de maior liquidez internacional. Esgotadas estas condições, porém, sua adesão à ortodoxia neoliberal volta a se evidenciar.

O artigo se estrutura em três seções, além desta introdução e de uma conclusão. Na segunda seção, busca-se situar as agências de *rating* e as economias emergentes no contexto de globalização financeira, levando-se em conta contribuições teóricas sobre a margem de manobra que se apresenta a seus respectivos governos nacionais e observações da literatura acerca da atuação das agências no sistema financeiro internacional. A terceira seção apresenta duas vertentes do desenvolvimentismo – o novo e o social desenvolvimentismo – em seus aspectos teóricos e em sua implementação prática durante os governos do PT. Sobre essas bases, desenvolve-se a análise, na quarta seção, sobre o comportamento das agências frente às políticas desenvolvimentistas então implementadas. As conclusões apontam para a plausibilidade da hipótese proposta.

Agências de *rating* e economias emergentes na globalização financeira

Em artigo publicado no *The New York Times*, após o fim da Guerra Fria, Friedman (1995) anunciava que o mundo seguia tendo duas superpotências: "Há os Estados Unidos e há a Moody's. Os Estados Unidos podem destruir um país lançando-lhe bombas, enquanto a Moody's pode fazer o mesmo rebaixando a nota de seus títulos."¹ A declaração refletia o poder que as agências de *rating* adquiriram ao longo do último quarto do século XX, como uma das expressões do conjunto de processos comumente denominado como globalização financeira. No contexto de mercados de capitais globalizados, estas empresas adquirem proeminência, uma vez que cumprem a função de informar aos investidores acerca da credibilidade de instrumentos de dívida emitidos e negociados por empresas e governos nacionais ou subnacionais. No caso de Estados nacionais, as agências o fazem mediante a atribuição de um *rating* soberano, que traduz, em um conceito, os riscos inerentes à aquisição de títulos de sua dívida pública por investidores.

Historicamente, as três agências supracitadas – S&P, Moody's e Fitch – monopolizam o setor global de risco soberano. Os *ratings* por elas atribuídos possuem considerável impacto sobre o rumo de economias nacionais, uma vez que incidem sobre o fluxo de entrada e de saída de capitais e sobre as condições de financiamento da dívida pública, isto é, sobre os juros exigidos por credores para que se proceda ao investimento em títulos públicos do país em questão. Em linhas

¹ Tradução do original: "There is the U.S. and there is Moody's. The U.S. can destroy a country by leveling it with bombs; Moody's can destroy a country by downgrading its bonds."

gerais, as grades de notas das três referidas empresas possuem correspondência entre si e podem ser divididas em dois blocos, retratados no quadro abaixo: o que contempla os *ratings* pertencentes ao grau de investimento e os que são categorizados como grau especulativo. No caso dos primeiros, indica-se que o país goza de alta credibilidade em relação a sua capacidade de honrar os compromissos de dívida contraídos, ao passo que o segundo sugere que há risco de calote. Como consequência, a obtenção de boas avaliações – e em especial, do grau de investimento – se coloca como um imperativo à estabilidade do Balanço de Pagamentos, o que, na prática, faz com que governos nacionais busquem evitar qualquer tipo de atrito com as agências (YWATA, 2012).

Quadro 1 – Grade de notas Moody's, S&P e Fitch Ratings.

Grau de Investimento			Grau Especulativo		
S&P	Moody's	Fitch	S&P	Moody's	Fitch
AAA	Aaa	AAA	BB+	Ba1	BB+
AA+	Aa1	AA+	BB	Ba2	BB
AA	Aa2	AA	BB-	Ba3	BB-
AA-	Aa3	AA-	B+	B1	B+
A+	A1	A+	B	B2	B
A	A2	A	B-	B3	B-
A-	A3	A-	CCC+	Caa1	CCC-D
BBB+	Baa1	BBB+	CCC	Caa2	-
BBB	Baa2	BBB	CCC-	Caa3	-
BBB-	Baa3	BBB-	CC	Ca	-
			C	C	-
			SD	-	-
			D	-	-

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Moody's (2020), S&P (2020) e Fitch (2020).

Em outras palavras, a atuação das agências de *rating* está diretamente relacionada ao que Ocampo (2011) denomina como "dominância do Balanço de Pagamentos" na dinâmica macroeconômica das economias emergentes integradas à globalização financeira. Como observado por Paula, Fritz e Prates (2015), a liberalização financeira nesses países – em meio a um sistema monetário internacional hierarquizado, onde suas moedas ocupam posição periférica e seus títulos de dívida pública apresentam menor liquidez – acarreta instabilidades macroeconômicas decorrentes da volatilidade que os fluxos de capitais em suas economias adquirem. Estes, por sua vez, possuem fontes majoritariamente exógenas, estando associados à administração das taxas de juros em economias centrais – sobretudo a dos Estados Unidos, emissor da moeda central no sistema monetário global – e à cambiante aversão ao risco por parte de investidores no sistema financeiro internacional. É neste cenário que se inserem as informações de risco difundidas pelas agências, que acabam por se constituir em uma das referidas origens exógenas que impactam sobre o fluxo de recursos financeiros nesses países.

Neste papel reside também a explicação para que S&P, Moody's e Fitch se constituam em centros nevrálgicos na dinâmica financeira global. Como o substrato ideológico da globalização financeira se fundamenta na teoria da eficiência dos mercados e da racionalidade dos agentes que nele operam, a função de mitigar assimetrias informacionais, em parte desempenhada pelas agências, ganha proeminência. Com efeito, uma melhor alocação de recursos financeiros possibilitada pelo acesso a informações que auxiliem decisões de investimento beneficiária, em última instância, as próprias economias emergentes, onde o capital seria escasso e as oportunidades para se investir, abundantes. Na prática,

porém, a liberalização da conta de capital desses países acabou por torná-los reféns da confiança depositada por investidores em suas economias. Esta, uma vez revertida, pode resultar em uma súbita fuga de capitais e nas consequências deletérias daí decorrentes para a economia. Como resultado, de forma preventiva e permanente, seus governos são constrangidos a adotar altas taxas de juros e austeridade fiscal, o que pode acabar por comprometer a implementação de suas agendas de governo e o próprio crescimento econômico (CARVALHO, 2004).

Tal realidade vem colocando em xeque a própria viabilidade de regimes democráticos no contexto de globalização financeira, uma vez que governantes, temendo reações negativas do mundo financeiro, frequentemente acabam por preterir as demandas de seus eleitores em benefício das de investidores (RODRIG, 2012; STREECK, 2018). No caso das economias emergentes, Mosley (2003) percebe que a vigilância imposta pelo mercado vai além de indicadores macroeconômicos, o que as tornam passíveis de serem punidas – mediante uma maior precificação de seus títulos públicos – em decorrência da ideologia político partidária de seus governantes e das políticas que implementam em nível microeconômico. Já Campello (2015) observa que a margem de manobra de governos sul-americanos para desvirtuar da ortodoxia econômica é condicionada por duas variáveis exógenas: os preços das *commodities* de cuja exportação são altamente dependentes e as condições de liquidez internacional, que reflete uma maior ou menor aversão ao risco por parte de investidores no mercado financeiro. Em outras palavras, a conjuntura internacional incidiria diretamente sobre as possibilidades de implementação de uma agenda desalinhada aos interesses de investidores e que poderia, assim, comprometer a confiança da qual depende a estabilidade do Balanço de Pagamentos.

Em teoria, tal risco deveria ser mitigado a partir da adesão ao receituário de políticas frequentemente propagadas por instituições da governança econômica global desde o começo da década de 1990, reconhecidas sob a alcunha de Consenso de Washington². Este, como destacado por Williamson (1993), contempla uma série de medidas que visariam a adequar as economias nacionais, em especial as emergentes, à realidade de globalização financeira, supostamente minimizando os riscos de ocorrência de fugas de capitais. Nesse sentido, as orientações – que, na realidade, acabavam frequentemente por ser impostas por organizações internacionais – abrangem políticas como: i) liberalização financeira, de modo a fazer com que taxas de juros sejam determinadas por agentes do mercado; ii) disciplina fiscal, para eliminar o risco de que déficits sejam financiados com recurso à inflação; iii) restrição de gastos públicos; iv) liberalização comercial e remoção de barreiras ao investimento estrangeiro direto; v) privatizações de empresas públicas; vi) independência dos bancos centrais, de modo a blindá-los de demandas democráticas que possam gerar pressões inflacionárias; dentre outras. O pressuposto básico dessas ideias, em sintonia com a ortodoxia econômica, é que a intervenção estatal na economia é sempre desestabilizadora e nunca pode produzir resultados positivos no estímulo ao crescimento econômico.

É diante dessa realidade que a literatura percebe o alinhamento irrestrito das agências de *rating* aos preceitos do Consenso de Washington. A partir de sua prerrogativa como avaliadoras de risco, essas empresas, na prática, pressionam governos nacionais a se alinharem à ortodoxia econômica, o que se reflete na atribuição de notas piores aos que resistem a estas ideias e em críticas públicas divulgadas nos relatórios em que avaliam a gestão das economias nacionais (SINCLAIR, 2005; YWATA, 2012; MACHADO, 2018). Nesta direção, pesquisas empíricas observam também que países governados por partidos de esquerda tendem a ser mais mal avaliados em decorrência da ideologia político-partidária de seus governos – uma realidade percebida tanto em economias centrais (BARTA; JOHNSTON, 2017) como nas emergentes (VAALER; SCHRAGE; BLOCK, 2006).

Ademais, na esteira de crises econômicas ocasionadas ou potencializadas por avaliações equivocadas³ das agências, o próprio *rating* vem sendo amplamente questionado e criticado como instrumento de classificação de risco –

² A bem da verdade, instituições da governança econômica global vêm gradativamente reconhecendo as instabilidades decorrentes da adesão irrestrita a esse receituário, especialmente no pós-crise de 2008, e flexibilizando suas orientações, sobretudo em relação à austeridade fiscal como imperativo na política econômica e à. Exemplos nesse sentido são observados em recentes posicionamentos do FMI, assim como da UNCTAD e do Banco Mundial – embora tal tendência não se aplique às agências de *rating*, dado o caráter privado da atividade que exercem. Sobre essa questão, ver Blyth (2017).

³ Exemplos relevantes são a crise financeira do sudeste asiático, de 1997, a crise em torno da falência da Enron, em 2001 e, principalmente, a crise econômica global desencadeada em 2008. Para um maior detalhamento da participação das agências nessas crises, ver Kruck (2016) e Sinclair (2005).

sobretudo porque, nessas reiteradas ocasiões, seu caráter pró-cíclico acabou por se revelar⁴. É diante disso que Sinclair (2005) identifica as agências como atores eminentemente políticos, que buscam atuar sobre a economia política estatal lançando mão do *status* que desfrutam como entidades técnicas e neutras. A partir desta condição, propagariam os preceitos ortodoxos que pautam suas ações, visando, em última instância, a fazer convergir a gestão de economias nacionais em torno dos mesmos. No mesmo sentido, Paudyn (2014) denuncia o caráter falsa e pretensamente científico do *rating*, que, forjado a partir de uma série de inconsistências, acabaria por conferir longevidade à agenda neoliberal, blindando-a e a retirando do debate político. Em todo caso, a despeito destas críticas e de seus envolvimento em crises de grandes proporções, as agências seguem desfrutando de considerável influência sobre decisões de investimento nos mercados de capitais globalizados (BINICI; HUTCHISON; MIAO, 2018).

Em suma, o que se pode depreender dessas observações é que a atuação das agências de *rating* parece ser menos técnica e mais política do que a posição que ocupam no sistema financeiro internacional deixaria, *a priori*, transparecer. Ao se alinharem ideologicamente à ortodoxia neoliberal e propagarem os preceitos do Consenso de Washington, tais empresas acabam por atuar politicamente na esfera estatal e se constituem em entraves a políticas econômicas alternativas a esse receituário. Assim, é de se esperar que a adoção de políticas desenvolvimentistas seja mais difícil em meio a este cenário de pressão, sobretudo para economias emergentes, dadas as assimetrias financeira e monetária que a globalização financeira lhes impõe. É sobre este tema que as seções seguintes se debruçarão.

Variantes do desenvolvimentismo durante os governos do PT

Na esteira do fracasso do Consenso de Washington em promover o desenvolvimento econômico de economias emergentes, debates em torno de estratégias desenvolvimentistas voltaram a ganhar força. No Brasil, a agenda de pesquisa sobre o tema vem se estruturando em torno de duas vertentes, que, em alguma medida, estiveram presentes nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2014 – o que vai ao encontro da observação de Fonseca (2014), que percebe o desenvolvimentismo como fenômeno que intersecciona o mundo das ideias e o da prática política. Tratam-se do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo, que, a despeito de convergirem na rejeição de preceitos ortodoxos e do objetivo de promover a sofisticação da estrutura produtiva nacional com distribuição de renda, possuem também marcadas diferenças entre si quanto aos meios e instrumentos necessários ao alcance deste fim. Diante destas considerações e da referida observação de Fonseca (2014), as duas subseções seguintes discorrem, respectiva e separadamente, acerca de desenvolvimentos teóricos e da implementação prática, no Brasil, relativas a essas duas correntes do pensamento desenvolvimentista.

Considerações teóricas acerca do novo e do social-desenvolvimentismo

Como destaca Bresser-Pereira (2009), o novo-desenvolvimentismo é uma estratégia de desenvolvimento nacional baseada em preceitos macroeconômicos keynesianos e estruturalistas, que contempla um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas voltadas a promover o *catch up* industrial de economias de renda média em relação às desenvolvidas. Esta abordagem parte da identificação de dois problemas macroeconômicos fundamentais que *a priori* impediriam tal objetivo: i) a tendência de os salários crescerem abaixo da produtividade industrial devido à oferta ilimitada de mão-de-obra nessas economias; ii) a tendência à sobrevalorização de suas moedas, o que ocorre em decorrência tanto do que é conhecido por doença holandesa⁵ quanto dos fluxos líquidos de capital externo. Como resposta

⁴ Um estudo seminal sobre o caráter pró-cíclico da avaliação das agências é apresentado por Ferri, Liu e Stiglitz (1999).

⁵ Conforme definição de Bresser-Pereira e Gala (2010), a doença holandesa pode ser definida como a "sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas que o país obtém ao explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa

a essas tendências, o novo-desenvolvimentismo postula que os salários devem crescer em linha com a produtividade e que a taxa de câmbio deve neutralizar a tendência à valorização cambial.

O cerne da estratégia novo-desenvolvimentista exige, assim, a manutenção da taxa de câmbio em patamares que garantam a competitividade da indústria nacional – o que pode demandar mecanismos de controle de capitais, voltados a garantir, em um primeiro momento, o câmbio desvalorizado, que progressivamente deveria atingir um ponto de equilíbrio para o setor industrial. A partir desta condição, estimular-se-iam investimentos no setor privado, o que daria início ao processo de reindustrialização voltado, a princípio, à exportação de bens manufaturados. Com este setor se tornando superavitário e os salários crescendo em linha com a produtividade, uma melhor distribuição de renda seria também, em última instância, alcançada. Paralelamente, esta estratégia exigiria também uma política fiscal balanceada e o acúmulo de reservas internacionais pelo Banco Central – o que permitiria ao governo agir contracíclicamente em momentos de crise –, assim como uma taxa progressiva dos setores rentistas da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Em suma, segundo o novo-desenvolvimentismo, o *catch up* industrial exigiria a manipulação de variáveis macroeconômicas, em especial da taxa de câmbio, de modo a se estimular o setor privado a promover os investimentos necessários à reindustrialização do país. Neste processo, o setor de exportação de bens manufaturados desponta como estratégico. Além disso, destoando da ortodoxia econômica, estaria entre as tarefas do Banco Central não apenas o controle inflacionário, mas também a geração de empregos e a manutenção da taxa cambial necessária à consecução dos objetivos mencionados.

Se para o novo-desenvolvimentismo o desenvolvimento das forças produtivas aparece como principal meta, o social-desenvolvimentismo, em outra linha, desloca para o eixo social a base de sua estratégia desenvolvimentista (CARNEIRO, 2012). Denominada por Bastos (2012) como "desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado", esta corrente desponta como uma interpretação *ex-post* do crescimento "sob o empuxe das pressões para elevação do salário mínimo, do crédito ao consumidor e das políticas sociais a partir de 2005". Daí que Carneiro (2012) observa uma maior fragmentação em suas reflexões teóricas, assim como sua menor inserção em agendas de pesquisa acadêmica. Ademais, também como consequência desta realidade, esta corrente não parece estar associada a um único regime macroeconômico nem parece contemplar uma estratégia sustentável de desenvolvimento de longo prazo.

Em todo caso, o que se pode depreender de seus postulados teóricos é que o desenvolvimento econômico e a sofisticação da estrutura produtiva nacional demandariam a conformação de um mercado doméstico de massa, constituído a partir de uma melhor distribuição de renda, que, por sua vez, estimularia investimentos públicos e privados, sobretudo em infraestrutura. Como observa Carneiro (2012 *apud* FRITZ; PAULA; PRATES, 2017), tal distribuição de renda passaria pela expansão do emprego, pelo aumento do salário mínimo e pelo maior acesso ao crédito pelo consumidor. Buscando uma maior sustentabilidade no longo prazo, investimentos autônomos em infraestrutura econômica e social, tanto de caráter público quanto privado, apareceriam como um imperativo. Neste processo, eventuais restrições advindas do Balanço de Pagamentos devem ser compensadas pela exportação de *commodities* e por uma melhor inserção do país nestas cadeias de valor. No longo prazo, a dinamização do mercado interno deve gerar efeitos de escala na produção industrial doméstica, o que também se beneficiaria de uma política industrial ativa voltada a atender esta demanda. Em última instância, este ciclo virtuoso seria também revertido ao setor exportador.

Por conseguinte, a estratégia social-desenvolvimentista se constrói mediante o fomento ao consumo doméstico, tendo como catalisador a distribuição de renda. Diferentemente do novo-desenvolvimentismo, no entanto, as políticas macroeconômicas são, por ora, pouco exploradas nesta corrente de pensamento. Desta feita, tanto a estabilidade dos preços quanto a apreciação cambial permaneceriam como questões a serem esclarecidas (FRITZ; PAULA; PRATES, 2017).

de câmbio de equilíbrio corrente claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial — a taxa que viabiliza os demais setores econômicos produtores de bens comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte mundial."

A prática desenvolvimentista ao longo dos governos do PT

Embora fuja ao escopo deste artigo uma análise pormenorizada das políticas econômicas implementadas durante os governos petistas, algumas considerações nesse sentido serão necessárias para tentar enquadrá-las nas estratégias de desenvolvimento apresentadas até aqui. Com efeito, as variações de políticas levadas a cabo em diferentes níveis ao longo das gestões de Lula e Dilma permitem a identificação de um instrumental variado de medidas, orientadas tanto pela ortodoxia econômica quanto pelas abordagens desenvolvimentistas apresentadas previamente. Assim, ainda que não se possa afirmar que os governos petistas tenham, de fato, constituído experiências desenvolvimentistas (PAULANI, 2017; PRATES; FRITZ; PAULA, 2018), a identificação de algumas de suas ações como tal será objeto desta subseção.

Quanto a esta questão, Paula, Santos e Moura (2020) observam que, de modo geral, no âmbito das políticas sociais e da política econômica, os governos do PT estiveram mais próximos ao social-desenvolvimentismo – sobretudo quando consideradas as políticas de dinamização do mercado doméstico, como as de valorização do salário mínimo e de facilitação do acesso ao crédito mediante uma forte atuação dos bancos públicos. Além disso, investimentos em infraestrutura, com amplo apoio do BNDES, figuraram entre as políticas convergentes com a abordagem social-desenvolvimentista que perpassam, em especial, os anos de governo Lula.

No plano macroeconômico, no entanto, o governo Lula permaneceu orientado pela ortodoxia neoliberal, tendo sido beneficiado pela conjuntura internacional favorável em que se situou e que lhe permitiu lançar mão das políticas sociais e de promoção do mercado doméstico que o caracterizou. Em outras palavras, a margem de manobra de que desfrutou foi condicionada pelos altos preços das *commodities* exportadas pelo país e pelas condições de liquidez internacional do período (CAMPELLO, 2015). Conforme Bresser-Pereira (2013), o êxito obtido logo se mostraria insustentável se não se rompesse com a herança macroeconômica que as altas taxas de juros e o câmbio apreciado legaram ao país, o que inviabilizava a retomada do desenvolvimento industrial. Tal seria a inspiração para a Nova Matriz Econômica (NME), que, inspirada em preceitos novo-desenvolvimentistas, seria lançada em meados de 2011 pelo governo Dilma.

Como observa Singer (2018), o ensaio desenvolvimentista em que consistiu a NME seria de curta duração, com seu desmonte iniciado já em 2013, quando da retomada da alta da taxa Selic pelo Banco Central. Paralelamente, o esforço pela desvalorização cambial carregaria, durante o período, uma série de ambiguidades, decorrentes da turbulenta conjuntura externa em que se situou. Novamente, conquanto não seja um objetivo deste trabalho detalhar os desdobramentos de política econômica do período, cabe ressaltar que a NME, sem seus dois pilares de sustentação, caducaria até o final de 2014, mantendo seu objetivo de estímulo ao setor privado pela via da política fiscal, que, amplamente sobrecarregada, contribuiria para o quadro de deterioração fiscal que se configurou diante do fracasso em expandir o PIB⁶ (CARVALHO, 2018).

No segundo mandato de Dilma, a guinada à direita da política econômica, comandada pela equipe neoliberal de Joaquim Levy, levaria ao abandono de boa parte do instrumental social ou novo-desenvolvimentista que, em alguma medida, havia estado presente nos governos petistas até então. Em meio a essa miscelânea, a tipologia de políticas elaborada por Prates, Fritz e Paula (2019) é instrutiva para retratar a conjugação de políticas ortodoxas e desenvolvimentistas implementadas ao longo de mais de uma década. Como se pode observar, diante do uso variado e inconsistente de políticas de orientações ideológicas diversas, torna-se praticamente inócuo buscar caracterizar qualquer um dos governos petistas como novo ou social desenvolvimentista, sobretudo diante da constante presença de políticas ortodoxas ao longo dessas gestões.

⁶ Conforme Carvalho (2018), a configuração desse quadro se deveu em grande medida à política de desonerações levada a cabo pelo governo no âmbito da NME, que se expandiu sem critério aparente a vastos setores da economia.

Quadro 2 – Tipologia de políticas segunda Prates, Fritz e Paula (2019)

Políticas macroeconômicas/ Governos	Governo Lula até a crise financeira global	Governo Lula a partir da crise global	Primeiro mandato de Dilma	Segundo mandato de Dilma	Governo Temer
Política monetária	ORT	ORT; ND; ORT	ND; ORT	ORT	ORT
Política cambial	ORT	ORT; ND	ND; ORT	ORT	ORT
Política fiscal	ORT	SD; ORT	ORT; (SD)	ORT	ORT
Política social	SD	SD	SD	SD	ORT
Investimento Público	SD	SD	(SD)	ORT	ORT
Política financeira	SD	SD	SD	ORT	ORT
Política industrial	ND	SD	SD	SD	ORT

Fonte: Adaptado de Prates, Fritz e Paula (2019)

Notas: Estratégia entre parênteses indica a influência de certa estratégia de desenvolvimento. Legenda: ORT (políticas ortodoxas); SD (políticas social-desenvolvimentistas); ND (políticas novo-desenvolvimentistas). Separação por ";" indica sequência temporal de estratégias dentro de um período.

Em todo caso, o que se pode afirmar a partir da tipologia apresentada e das análises mencionadas é que o novo-desenvolvimentismo esteve praticamente ausente do instrumental utilizado pelos governos de Lula e Dilma – à exceção de breves momentos em que se tentou reduzir a taxa Selic ou desvalorizar o câmbio. Já as políticas sociais e industriais, assim como os investimentos públicos levados a cabo durante o governo Lula, estiveram mais próximas ao social desenvolvimentismo, ainda que constantemente dentro de parâmetros macroeconômicos ortodoxos. Ao fim e ao cabo, conforme Paulani (2017):

Tomados em seu conjunto, os anos petistas revelam, portanto, um caráter errático e enorme oscilação: fidelidade integral, de início, aos cânones da prescrição ortodoxa (anos Palocci), inspiração Desenvolvimentista na sequência (anos PAC), reação embaralhada de ortodoxia com heterodoxia, mas certamente menos Desenvolvimentista que a etapa anterior, no primeiro período de Dilma, e novamente um retorno forte à ortodoxia nos últimos 16 meses de governo petista (com Joaquim Levy assumindo o Ministério da Fazenda). Ora, esse vaivém, esse bate-cabeça é a prova maior de que não se pode rotular de Desenvolvimentistas os anos petistas, porque é a prova maior de que faltava aí um projeto nacional – de preferência nacional, popular e democrático, que tivesse permitido, desde seu início, o planejamento da intervenção econômica.

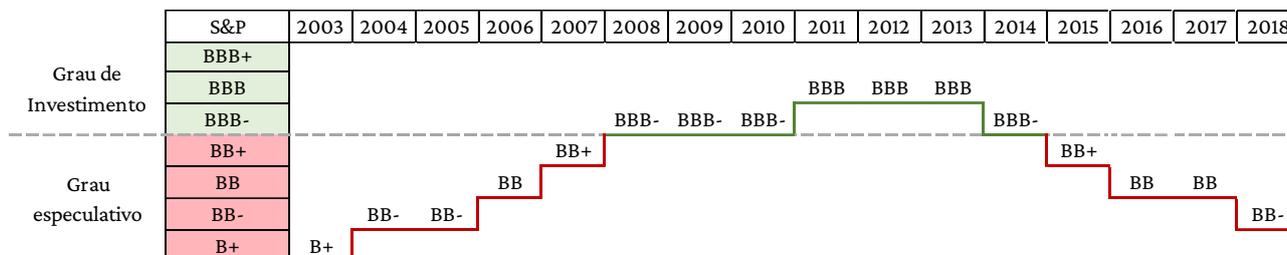
Em todo caso, se não se pode categorizar como desenvolvimentistas os governos em questão, torna-se inegável que elementos que desvirtuaram da ortodoxia econômica estiveram presentes no período. A relação destes com as agências de *rating* será objeto da próxima seção.

As agências frente ao *mix* desenvolvimentista das gestões petistas

Ao longo da década de 1990, a liberalização financeira da economia brasileira e o conseqüente ingresso do país no mercado de débito soberano, como emissor de títulos de dívida pública, trouxe como resultado a demanda pelos serviços das agências de *rating*, de modo que o país passou a ter sua credibilidade periodicamente avaliada por S&P, Moody's e Fitch. No século XXI, sobretudo a partir da quitação da dívida externa com o FMI (DE CONTI, 2015), essas empresas ganharam cada vez maior proeminência como porta-vozes do mundo financeiro na esfera política e econômica nacionais. Nesse contexto, conforme a literatura apresentada na segunda seção deste artigo, as agências de *rating*, ideologicamente alinhadas à ortodoxia neoliberal, tendem a punir países que desvirtuam dos preceitos do Consenso de Washington – o que ocorre tanto mediante a atribuição de piores *ratings* quanto de críticas públicas à gestão da política econômica nos relatórios que divulgam e nas declarações de seus executivos à imprensa (SINCLAIR, 2005; YWATA, 2012).

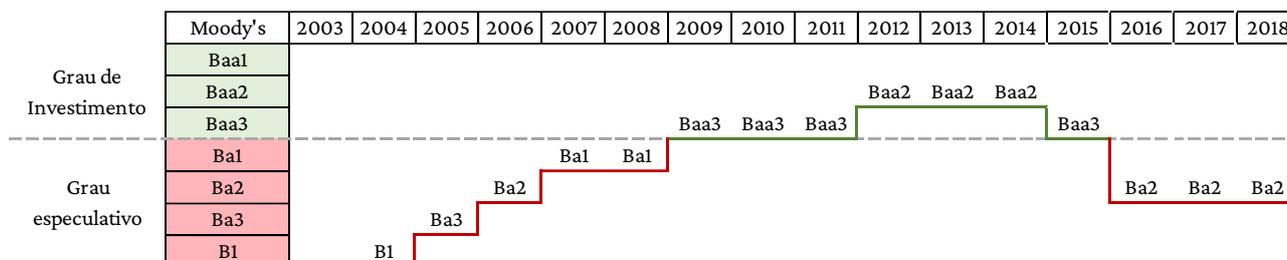
Ao longo dos governos do PT, no entanto, mesmo com a demonstrada combinação de variadas políticas de viés desenvolvimentista, o Brasil alcançou as melhores avaliações de sua história – cujo ápice se deu entre 2012 e 2014. Entre 2008 e 2009, em plena crise financeira global, o país obteve o grau de investimento atribuído pelas três agências. Com uma trajetória ascendente que começa em 2003 e só cessaria em 2014, o comportamento do *rating* brasileiro pode ser, assim, considerado um elemento de contradição das agências em relação ao substrato ideológico que as orienta. Os gráficos a seguir retratam o desempenho da classificação de risco do país, segundo S&P, Moody's e Fitch, entre 2003 e 2016.

Gráfico 1 – Classificação de risco do Brasil segundo a S&P (2003-2016).



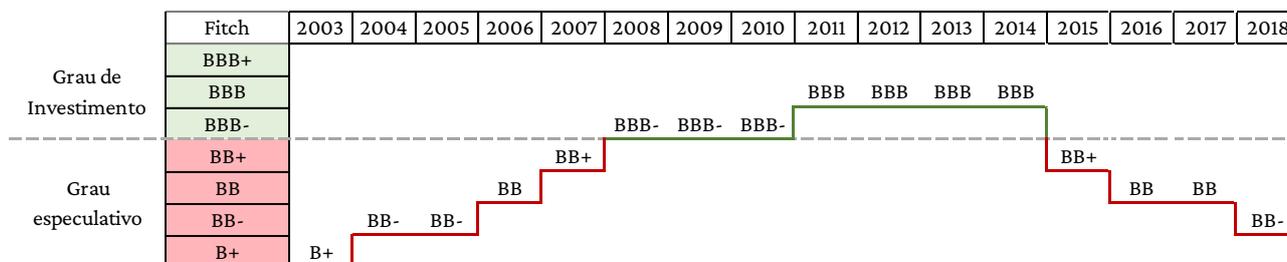
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Tesouro Nacional (2019).

Gráfico 2 – Classificação de risco do Brasil segundo a Moody's (2003-2016).



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Tesouro Nacional (2019).

Gráfico 3 – Classificação de risco do Brasil segundo a Fitch (2003-2016).



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Tesouro Nacional (2019).

Pode-se presumir que a explicação para a trajetória do *rating* brasileiro reside no real fortalecimento do perfil de crédito do país *pari passu* o crescimento econômico que logrou obter – cabe ressaltar, dentro dos parâmetros do tripé macroeconômico⁷ – e, sobretudo, devido à resiliência demonstrada pela economia nacional no cenário da crise desencadeada em 2008. Nesse sentido, não seria razoável que as agências piorassem a nota de risco brasileira, a despeito de tal realidade, somente por conta de questões ideológicas em torno da gestão da política econômica nacional. Em outras palavras, é plausível considerar que o caráter pró-cíclico de sua atuação fez com que tenham atribuído ao país boas avaliações, independentemente das políticas econômicas adotadas – o que, ao fim e ao cabo, tornou inevitável a contradição na dimensão ideológica.

⁷ Instituído em 1999 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o tripé macroeconômico é constituído por metas de inflação, câmbio flutuante e metas de superávit primário.

Entretanto, chama a atenção que tal aspecto não tenha se restringido apenas aos *ratings* emitidos. Ao longo do período, os relatórios divulgados pelas empresas, em que justificavam as movimentações da nota brasileira, sugeriram tolerância ou até mesmo aprovação às políticas de caráter desenvolvimentista praticadas. Em relatório publicado em 11 de outubro de 2011, por exemplo, a Fitch destacava a força do país em lidar com choques externos a partir do uso de políticas contracíclicas e do manejo de controle de capitais na esteira da crise econômica global (FITCH, 2011).

Antes disso, em janeiro de 2009, a mesma Fitch Ratings apostava que a força do consumo doméstico teria papel determinante em fazer da economia brasileira mais robusta e estável. Diante do bom desempenho do país em meio ao caos global, a empresa aprovava as ações do governo no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), assim como as políticas voltadas ao fortalecimento do mercado doméstico (FITCH, 2009a):

Esperamos que a dinâmica socioeconômica brasileira atraia investimento externo direto no longo prazo. Isto estimularia que projetos de desenvolvimento de infraestrutura cheguem também a áreas mais remotas, de modo a promover o crescimento econômico regional. De fato, o ambicioso PAC, que tem recebido ímpeto político adicional frente à desaceleração econômica, pode pavimentar o caminho para a elaboração de projetos que melhorem a infraestrutura física do Brasil. Além disso, a redução da pobreza e o aumento do poder de compra ajudarão a impulsionar a demanda do consumidor para além de 2013.

Em 20 de junho de 2012, foi a vez de a Moody's se manifestar avalizando as políticas social-desenvolvimentistas de dinamização do mercado interno implementadas durante o governo Lula, mediante a associação das boas avaliações do país e sua força econômica às políticas de distribuição de renda – em especial ao aumento do salário mínimo e ao acesso ao crédito: "A emergência do que vem sendo chamado de 'a nova classe média do Brasil' é um fator que deve fortalecer as perspectivas para a economia do país no médio prazo, uma vez que o mercado doméstico deve desempenhar um papel importante no futuro.". Com relação à política de aumento do salário mínimo, a empresa lembrou que esta constituía parte integral da estratégia de distribuição de renda do governo. Daí que o estabelecimento da regra que a atrelava à inflação e à média de crescimento do PIB dos dois anos anteriores foi elogiado, uma vez que acabava por lhe conferir uma maior transparência e previsibilidade: "A regra é inequivocamente positiva do ponto de vista do crédito soberano, ainda que, de tempos em tempos, possa resultar em aumentos substanciais do salário mínimo – como foi o caso neste ano – com seus correspondentes impactos nos gastos do governo" (MOODY'S, 2012a)

No mesmo ano, a analista chefe da S&P, Lisa Schineller, assinava um artigo em que analisava o sucesso da economia brasileira, que não poderia ser atribuído, segundo a autora, apenas aos preços das *commodities* exportadas. Assim como a Moody's, Schineller (2012) observava a força do mercado doméstico do país, fortalecido pelas políticas social-desenvolvimentistas levadas a cabo até então:

Essas políticas engendraram um fundamento mais sólido no crescimento promovido por uma demanda doméstica de base ampla. Quase 40 milhões de brasileiros se deslocaram para a classe média. A diminuição da pobreza e da desigualdade, que se encontram nos níveis mais baixos em 50 anos, ampliou a base de consumo do país para além da classe média-alta. O Bolsa Família, ainda que atinja 50 milhões de brasileiros, corresponde a apenas 0,4% do PIB e não pode levar o crédito por essa reviravolta nos indicadores sociais. O aumento sólido do salário mínimo – e às vezes excessivo – e a baixa inflação têm sido cruciais. [...] Ao mesmo tempo, melhores condições macroeconômicas facilitam o crescimento do crédito, particularmente aos novos empregados formais e às empresas. A oferta de crédito duplicou para cerca de 50% do PIB, contribuindo para uma demanda doméstica mais firme no país.

Paralelamente, a analista da S&P criticava as taxas de juros no Brasil, que figuravam entre as mais altas do planeta e que refletiam distorções no mercado de crédito. Outro alvo de críticas foi a sobrevalorização do real, que decorreria dos altos preços das *commodities* exportadas pelo país. Em relatório do dia 21 de novembro de 2012, a Moody's também apoiava explicitamente a redução da taxa Selic que já vinha sendo posta em prática pelo governo, lembrando que a ação "poderia ter implicações favoráveis ao *rating* soberano do Brasil" (MOODY'S, 2012b). Cabe lembrar que se tratam dos dois pilares da NME – redução dos juros e desvalorização cambial – que estava sendo implementada pelo governo Dilma no período, o

que pode ser interpretado como um aval das empresas à política econômica do governo. Como visto na seção anterior, tratam-se de diagnósticos que vão ao encontro de postulados novo-desenvolvimentistas.

Ademais, as medidas voltadas ao estímulo de investimentos no setor privado, em especial a política de desonerações levada a cabo, foram, inicialmente, elogiadas nos relatórios das agências – até que, com o passar do tempo, resultassem no quadro de deterioração fiscal que marcaria o governo já em 2014. Sobre este tema, a avaliação inicial da Moody's (2012b) era positiva:

A decisão do governo de reduzir os impostos representa um afastamento das práticas anteriores. Caso sejam mantidas, as reduções poderiam impactar significativamente o desempenho econômico visto que a elevada carga de impostos do Brasil tem sido considerada um impedimento para o crescimento e para investimentos.

A política de acúmulo de reservas internacionais foi outro frequente tema de destaque na análise das agências acerca do bom desempenho da economia brasileira na esteira da crise econômica global. Em seu relatório de maio de 2009, a Fitch destacava o efeito de amortecimento conferido pelas reservas do país diante de possíveis movimentos de saída de capitais (FITCH, 2009b). Também a Moody's, nos dois relatórios mencionados, observou os benefícios do acúmulo de reservas, que deu ao governo margem de manobra para agir contracíclicamente no contexto adverso de crise. Com efeito, trata-se de um elemento que perpassa boa parte dos relatórios das três agências de *rating* ao longo dos governos petistas – ao menos até meados do governo Dilma.

Cabe, neste ponto, destacar que a política de acúmulo de reservas resultou do ingresso de divisas decorrente dos altos preços das *commodities* exportadas pelo país e de condições favoráveis de liquidez internacional. Como teorizado por Campello (2015), tais teriam sido os fatores que conferiram ao governo a margem de manobra necessária à implementação das políticas de viés desenvolvimentista até aqui mencionadas e que tornaram investidores mais tolerantes ao risco de incluir, em seus portfólios, títulos de economias emergentes, como a brasileira. Diante deste cenário externo favorável, em meio ao qual a economia crescia por vezes desvirtuando da ortodoxia econômica, as agências de *rating*, como demonstrado, não apenas atuaram pró-cíclicamente na classificação de risco do país, mas também adaptaram seus discursos em prol das estratégias levadas a cabo pelo governo.

Este comportamento cessaria, no entanto, a partir da reversão da conjuntura internacional favorável, com a gradativa deterioração dos termos de troca das exportações do país e da contração da liquidez internacional, decorrente do anúncio do desmonte da política de expansão monetária dos Estados Unidos. Diante disso, a partir de meados de 2013, o já observável fracasso da NME em promover o crescimento da economia passaria a pautar os relatórios das agências. De fato, o quadro de deterioração fiscal que se estabeleceria e que, a partir de então, apenas se acentuaria, fez das ações desenvolvimentistas constantes alvos de críticas, sobretudo dado o grau de intervencionismo estatal que requeriam na esfera econômica – e que, portanto, conflitavam diretamente com o receituário do Consenso de Washington. Em outras palavras, o espaço aberto ao desenvolvimentismo pela pró-ciclicidade do comportamento das agências, fruto de circunstâncias específicas da conjuntura internacional, fechava-se. Tal realidade se refletiu no posicionamento da S&P (2014) no contexto das eleições presidenciais de 2014:

Acreditamos que o perfil das políticas de um segundo mandato de Dilma seria similar ao seu atual governo, no qual a Presidente continuaria supervisionando intensamente as decisões políticas. Embora esperemos certas mudanças na equipe e nas políticas econômicas, em geral estimamos “mais do mesmo” em termos de política desigual. Acreditamos que um governo de Aécio ou Campos poderia buscar uma política econômica mais consistente e orientada ao mercado, com um maior direcionamento inicial para a confiança do investidor doméstico e internacional.

Por outro lado, a guinada à direita na condução da política econômica que marcaria o breve segundo mandato de Dilma renderia elogios das agências, conforme nova manifestação da S&P em 23 de março de 2015 (S&P, 2015):

A sinalização da política econômica mudou significativamente, o que não fazia parte de nossas expectativas de caso base. Uma ampla correção na política vem ocorrendo para fortalecer o compromisso fiscal, tanto dentro quanto fora do orçamento, e eliminar várias distorções econômicas, que inclui os preços administrados artificialmente omitidos. Para conter a inflação e as expectativas de inflação, o Banco Central embarcou em outro ciclo de aperto. Este também vem moderando sua intervenção do mercado cambial (mediante a redução da oferta de dólares dos Estados Unidos por meio de programas de Swap cambial), facilitando a desvalorização cambial.

Mais do que isso, a manutenção de Joaquim Levy, prócer da ortodoxia neoliberal, à frente do Ministério da Fazenda, chegou a ser sugerida, em outubro de 2015, como condição para a manutenção da classificação de risco do país, como declarou Shelly Shetty, analista da Fitch, ao Valor Econômico (2015): "se Levy sair ou a sua equipe, vamos ter que analisar o novo ambiente e a orientação que a nova equipe terá". Este tipo de preocupação decorria do fracasso da estratégia de contração fiscal expansionista posta em prática pela equipe do ministro em recuperar a economia. Embora não se tenha a pretensão de atribuir o caos econômico do segundo governo Dilma apenas à referida estratégia neoliberal levada a cabo, sobretudo diante do cenário de crise política e de governabilidade que marcou o contexto (SINGER, 2018), é notório que a mesma contribuiu decisivamente nesse sentido (CARVALHO, 2018; MELLO; ROSSI, 2017).

Reativamente, as agências voltariam suas críticas às políticas heterodoxas implementadas ao longo do primeiro mandato da presidente, isentando a gestão Levy de qualquer culpa, à medida em que rebaixava o *rating* brasileiro, conforme o caráter pró-cíclico de seu comportamento (MACHADO, 2018). Com efeito, já em julho de 2014, a S&P justificava o primeiro rebaixamento da nota de risco brasileira em mais de uma década colocando em xeque a credibilidade do governo, podendo-se também depreender de sua manifestação uma implícita avaliação negativa dos resultados da política de desonerações fiscais então implementada – e que fora outrora elogiada pela Moody's. Nas palavras da S&P (2014):

A deterioração fiscal do Brasil nos últimos anos inclui, de certa forma, déficits mais altos — como resultado de um superávit fiscal primário menor (ou sem levar em conta os juros) — e as atividades extraorçamentárias recorrentes. A credibilidade do governo com relação à condução da política fiscal foi sistematicamente enfraquecida, pois o governo isentou vários itens de receita e gasto de sua meta fiscal, além de ter reduzido a própria meta ao longo do tempo. O uso persistente de bancos estatais, financiado por recursos “abaixo da linha” do Tesouro Nacional, também prejudicou a credibilidade e a transparência das políticas.

No mesmo sentido, no dia 17 de fevereiro de 2016, a S&P atribuíu mais uma baixa do *rating* brasileiro ao "legado de decisões políticas anteriores, durante a primeira administração de Rousseff" (S&P, 2016). Nesse contexto, à altura do *impeachment* de Dilma, a classificação de risco do Brasil já afundara novamente no grau especulativo de onde saíra durante os próprios governos petistas, como retratam os gráficos 1, 2 e 3.

Em suma, o que se pode depreender da atuação das agências de *rating* ao longo do período de maior ativismo desenvolvimentista nos governos petistas é que estas empresas, a despeito de seu alinhamento ideológico, foram lenientes com tais políticas enquanto a economia apresentava bons resultados e desfrutava da menor aversão ao risco por parte do mercado financeiro. Nesse contexto, não apenas a nota de risco atribuída ao país refletiu aprovação ao *mix* ideológico de políticas econômicas então implementado, mas também os relatórios e declarações de seus representantes demonstravam tolerância e estímulo ao instrumental desenvolvimentista utilizado.

Uma vez revertido o sucesso econômico e as circunstâncias internacionais que contribuíram para o mesmo, contudo, as agências não tardariam a atribuir a estagnação econômica e deterioração fiscal às políticas de viés desenvolvimentista que vinham sendo implementadas. Em outras palavras, torna-se perceptível que o caráter pró-cíclico de seu comportamento abriu espaço para que o *mix* de políticas desenvolvimentistas fosse visto de forma positiva quando a economia ia bem, ainda que, revertido o panorama favorável, a ortodoxia neoliberal tenha voltado a orientar seu comportamento e avaliações.

Conclusão

O artigo refletiu acerca do comportamento das agências de *rating* frente à adoção de políticas desenvolvimentistas pelos governos do PT – o que ocorreu, como apresentado, mediante uma constante conjugação com políticas ortodoxas. À luz desta experiência, a hipótese de que o caráter pró-cíclico da atuação dessas empresas abre espaço para eventuais desvirtuamentos da ortodoxia econômica, ainda que possivelmente condicionados pela conjuntura externa, ganha sustentação. Nesse sentido, segundo a perspectiva da ação das agências de *rating*, sugere-se a viabilidade da adoção de políticas desenvolvimentistas no contexto de globalização financeira – que se configura, como discutido na segunda seção do trabalho, de forma hostil a práticas desviantes da ortodoxia econômica, sobretudo em se tratando de economias emergentes.

Deve-se ressaltar que conclusões mais robustas nesse sentido demandariam a ampliação da quantidade de casos levados em conta, assim como a contemplação dos mesmos em um espaço temporal mais extenso, no qual se possa observar alterações no comportamento das agências segundo seu viés pró-cíclico. Em todo caso, não se pode descartar aspectos generalizáveis do caso estudado. Em se tratando de atores que operam em escala global, é de se esperar que as lições extraídas da experiência brasileira – ainda que curta – sejam também aplicáveis às de demais países.

Destas constatações, ademais, emergem novas possibilidades de pesquisa. Além da referida ampliação de casos, uma diversificação de métodos poderia lançar luz às perspectivas de *policy space* que se apresenta a economias periféricas – a partir, por exemplo, da realização de entrevistas com atores provenientes tanto das agências quanto de governos dos países em questão. Além disso, pesquisas que considerem a postura de outras agências de *rating* – como a *Dagong*, de origem chinesa – frente a políticas desenvolvimentistas poderiam esclarecer eventuais motivações geopolíticas por detrás das agências norte-americanas consideradas neste trabalho. Em todo caso, espera-se, enfim, ter-se contribuído para um melhor entendimento acerca desses atores ainda pouco explorados pela literatura, assim como das perspectivas que se abrem, no contexto de globalização financeira, à implementação de políticas de viés desenvolvimentista.

Referências

- BARTA, Zsófia; JOHNSTON, Alison. Rating politics? Partisan discrimination in credit ratings in developed economies. **Comparative Political Studies**, pp. 1-34, 2017.
- BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, 2012.
- BINICI, Mahir; HUTCHISON, Michael; MIAO, Evan W. Are credit ratings agencies discredited? Measuring market price effects from agencies sovereign debt announcements. **BIS Working Paper 704**, 2018.
- BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Autonomia Literária, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. From old to new developmentalism in Latin America. In Ocampo, J. A. e Ros, J. (org.). **Handbook of Latin America Economics**, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O governo Dilma frente ao tripé macroeconômico e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos**, 95, pp. 5-14, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4, pp. 663-686, 2010.
- CAMPELLO, Daniela. **The politics of market discipline in Latin America: globalization and democracy**. Cambridge University Press, 2015.
- CARNEIRO, Ricardo. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, n. 21, pp. 749-778, 2012.
- CARVALHO, Fernando C. de. Mudanças no papel e nas estratégias do FMI e perspectivas para países emergentes. In: FERRARI FILHO, Fernando; DE PAULA, Luiz F. (orgs.). **Globalização financeira: ensaios de macroeconomia aberta**. Editora Vozes, 2004.
- CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. Editora Todavia, 2018.

- DE CONTI, Bruno. A disciplina imposta à periferia: do FMI às agências de rating. In: BELLUZZO, Luiz G.; BASTOS, Pedro P. Z. (orgs.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, 2015.
- EICHENGREEN, Barry; HAUSMANN, Ricardo; PANIZZA, Ugo. Currency Mismatches, Debt Intolerance, and Original Sin: Why They Are Not the Same and Why It Matters. In: EDWARDS, Sebastian (ed.). **Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices and Consequences.** The University of Chicago Press, 2007.
- FERRI, G.; LIU, G.; STIGLITZ, J. E. The procyclical role of rating agencies: evidence from the east asian crisis. **Economic Notes**, v. 28, n. 3., pp. 335-355, 1999.
- FITCH. 10 Years Forecast – The Brazilian Economy to 2018. **FitchSolutions**, 2009a.
- FITCH. Fitch Ratings affirms Brazil at 'BBB-'; Outlook Stable. **FitchSolutions**, 2009b.
- FITCH. Latin America Sovereign Ratings in a Weakening Global Economy. **FitchRatings**, 2011.
- FITCH. Rating Definitions. **FitchRatings**, 2020. Disponível em <<https://www.fitchratings.com/products/rating-definitions>>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- FONSECA, Pedro D. Desenvolvimento: a construção do conceito. In Calixtre, B.B. et al (org.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014.
- FRIEDMAN, Thomas L. Foreign affairs; Don't Mess with Moody's. **The New York Times**, 1995. Disponível em <<https://www.nytimes.com/1995/02/22/opinion/foreign-affairs-don-t-mess-with-moody-s.html>>. Acesso: 17 nov. 2018.
- FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz F. de; PRATES, Daniela M. Developmentalism at the Periphery Can Productive Change and Income Redistribution be Compatible with Global Financial Asymmetries? **Desigualdades.net**, Working Paper n. 101, 2017.
- KRUCK, Andreas. Resilient blunderers: credit rating fiascos and rating agencies' institutionalized status as private authorities, **Journal of European Public Policy**, 2016. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1127274>>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- MACHADO, Pedro L. N. **A política da classificação de risco: uma análise da atuação das agências de rating ao longo dos governos de Dilma Rousseff (2011-2016).** Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.
- MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro do governo Dilma. **Texto para discussão do IE da Unicamp**, n. 309, 2017.
- MOODY'S. Credit analysis: Brazil. **Moody's Investor Service**, 2012a.
- MOODY'S. Moody's afirma rating Baa2 do Brasil e mantém uma perspectiva positiva. **Moody's Investor Service**, 2012b. Disponível em <https://www.moodys.com/research/Moodys-afirma-rating-Baa2-do-Brasil-e-mantm-uma-perspectiva--PR_260540>. Acesso em: 25 mai. 2019.
- MOODY'S. Rating Scale and Definitions. **Moody's Investor Service**, 2020. Disponível em: <https://www.moodys.com/sites/products/productattachments/ap075378_1_1408_ki.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.
- MOSLEY, Layna. **Global capital and national governments.** Cambridge University Press, 2003.
- OCAMPO, Jose A. **Balance of payments dominance: its implications for macroeconomic policy.** 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16268>>. Acesso em: 14 mar. 2020.
- PAUDYN, Bartholomew. **Credit ratings and sovereign debt: the political economy of creditworthiness through risk and uncertainty.** Palgrave Macmillan, 2014.
- PAULA, Luiz F. de; FRITZ, Barbara; PRATES, Daniela M. Center and Periphery in International Monetary Relations: Implications for Macroeconomic Policies in Emerging Economies. **Desigualdades.net**, Working Paper n. 80, 2015.
- PAULA, Luiz F.; SANTOS, Fabiano; MOURA, Rafael. The Developmentalist Project of the PT Governments: An Economic and Political Assessment. **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 2, 2020.
- PAULANI, Leda M. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 12, n. 20, pp. 135-155, 2017.
- PRATES, Daniela M.; FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz F. de. **O desenvolvimentismo pode ser culpado pela crise? Uma classificação das políticas econômica e social dos governos do PT ao governo Temer.** 2019. Disponível em: <<http://www.luizfernandodepaula.com.br/ups/prates-et-al-2019-td-ie-ufri-o-desenvolvimentismo-pode-ser-culpado-pela-crise.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- RODRIG, Dani. **The globalization paradox: why global markets, states and democracy can't coexist.** Oxford University Press, 2012.
- S&P. Análise complementar: República Federativa do Brasil. **Standard & Poor's Ratings Services**, 2014

S&P. Ratings de longo prazo do Brasil reafirmados; perspectiva permanece estável. **S&P Global Ratings**, 2015. Disponível em: <https://www.standardandpoors.com/pt_LA/web/guest/article/-/view/type/HTML/sourceAssetId/1245383488002>. Acesso em: 23 mai. 2019.

S&P. Ratings de longo prazo do Brasil rebaixados para 'BB', dados os significativos desafios políticos e econômicos; perspectiva negativa. **S&P Global Ratings**, 2016.

S&P. S&P Global Ratings Definitions. **S&P Global Ratings**, 2020. Disponível em: <https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/sourceId/504352>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SCHINELLER, Lisa. Brazil's economic success is based on more than the demand for natural resources. **Americans Quarterly**. 2012. Disponível em: <<https://www.americasquarterly.org/node/3811>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

SINCLAIR, Timothy J. **The new masters of capital**: american bond rating agencies and the politics of creditworthiness. Cornell University Press, 2005.

SINGER, André. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

STRECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Editora Boitempo, 2018.

TESOURO NACIONAL. **Classificação de risco da República Soberana do Brasil**. 2019. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/en/classificacao-de-risco>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

VAALER, Paul. M.; SCHRAGE, Burkhard; N., & BLOCK, Steven A. Elections, opportunism, partisanship and sovereign ratings in developing countries, **Review of Development Economics**, v. 10, p. 154-170, 2006.

VALOR ECONÔMICO. Fitch diz que, sem Levy, teria que analisar o novo ambiente. 2015. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/financas/4273094/fitch-diz-que-sem-levy-teria-que-analisar-o-novo-ambiente>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

WILLIAMSON, John. Democracy and the Washington Consensus. **World Development**, 1993, v. 21, no 8, pp. 1329-1336.

YWATA, Ricardo K. **Ordem Mundial e Agências de Rating**: o Brasil e as agências na era global (1996-2010). São Paulo: Editora Senac, 2012.

Funções de colaboração exercidas

Pedro Lange Netto Machado

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

A cooperação arriscada: a gênese do envio da Missão Venturini (1983) ao Suriname sob a lente da Teoria Prospectiva

The risky cooperation: the origins of the Missão Venturini (1983) to Suriname under the Prospect Theory

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.101585>

Álvaro Vicente Costa Silva
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
alvarovicentecosta@gmail.com  

Resumo

Este artigo analisa a motivação brasileira para agir como mediador de tensões em um dos momentos mais delicados da história do Suriname, em 1982: a crise que sucedeu o assassinato de diversos opositores de seu líder, Desiré Bouterse, que propugnava uma guinada na política externa de seu país, propondo uma aproximação de Cuba. A gestão brasileira ficou conhecida como “Missão Venturini”, enviada em 1983, cujo maior objetivo foi evitar essa guinada do governo surinamês, bem como potenciais ingerências dos Estados Unidos, que investiam em intensa campanha anticomunista sob o governo Ronald Reagan, na América do Sul. Nossa análise, pautada em documentos dos Arquivos Saraiva Guerreiro e Azeredo da Silveira, disponibilizados pelo CPDOC/FGV, usa a teoria prospectiva para oferecer uma resposta a tal indagação. Indicamos que a executiva de política externa, agindo de modo a evitar perdas decorrentes de possíveis gestões estadunidenses na região, optou pelo oferecimento de cooperação ao Suriname visando “moderar” o discurso e as ações do governo Bouterse.

Palavras-chave: Suriname; Teoria Prospectiva; João Figueiredo.

Abstract

This paper analyse the Brazilian motivation to act as a mediator in one of the most difficult moments in Suriname’s history, in 1982: the crisis that succeeded the killing of opponents of Desiré Bouterse’s government, who advocated for a new path for the Surinamese foreign policy, including a convergence of positions with Cuba. The Brazilian intervention, known as “Missão Venturini”, sent in 1983 to Panamaribo, intended to avoid such Surinamese movement towards Cuba, and the potential American intervention that would follow such movement, as the Ronald Reagan government was intensely anti-communist. Our paper is based in declassified documents, disponible at CPDOC/FGV, and use the Prospect Theory in order to achieve our goal. We point to the Brazilian Foreign Policy Executive’s risk-averse orientation. When facing the prospect of a “socialist” Suriname and the losses that an American intervention in South America would cause to Brazil, a cooperation offer seeking to contain Bouterse’s actions and to avoid a Surinamese policy shift to the left seemed a less risky alternative.

Keywords: Suriname; João Figueiredo; Prospect theory.

Recebido: 01, Abril, 2020
Aceito: 15, Junho, 2020

O autor agradece aos utilíssimos comentários de Miriam Gomes Saraiva.

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Introdução

O Suriname, país ao norte da América do Sul cuja população, em 1983, era de pouco mais de 365 mil pessoas (similar à população atual da cidade de Vitória, no Espírito Santo), conquistou sua independência dos Países Baixos em 1975. O pacto de independência (conhecido como *golden handshake*) com os neerlandeses configurou uma situação de dependência dos surinameses, que em seus primeiros anos ainda enxergavam os Países Baixos como ponto norteador de sua sociedade e política externa (JANSSEN, 2011). O Brasil, à época sob a presidência de Ernesto Geisel (1974-1979), reconheceu a independência surinamesa naquele ano. Posteriormente, o país também fez parte do Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 1978 (URT, 2010).

Cinco anos depois, ocorreu outro momento notável da nascente relação bilateral: a “Missão Venturini”, enviada pelo Brasil em 1983 a Paramaribo. A missão teve esse nome por ser chefiada por Danilo Venturini, chefe da Casa Militar naquela ocasião, agindo como enviado especial do presidente João Figueiredo (1979-1985). Ela ocorreu em meio ao acirramento da crise no país vizinho: o golpe ocorrido em 1982 se somava aos dois ocorridos em 1980, sendo que a repressão de Bouterse aos opositores foi brutal, com quinze mortos (HOEFTE, 2014). EUA e Países Baixos suspenderam a ajuda ao governo surinamês, que adotou uma inflexão retórica à esquerda, gerando notável preocupação no Brasil.

Este artigo visa a apontar as motivações que levaram o Brasil a enviar a Missão Venturini ao Suriname, entre 15 e 17 de abril de 1983. A pesquisa está baseada em fontes documentais disponíveis no CPDOC/FGV – especialmente os arquivos Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro. Indicamos que a executiva de política externa brasileira seguiu uma ação arriscada – o oferecimento de cooperação para tentar “cooptar”, nos termos de Avila (2011), o governo surinamês, afastando-o de Cuba – em meio a expectativas de perdas ainda maiores com um Suriname “socialista”.

Ainda que a tentativa de “cooptação” tenha sido arriscada – o governo Bouterse poderia seguir o curso de aproximação com Cuba, e o Brasil se indisporia com os EUA, que se prepararam para uma ação direta para destituir Bouterse –, foi tida como a melhor opção para se manter o *status quo* na região. Um cenário em que a América do Sul virasse foco do conflito Leste-Oeste, com ação direta dos EUA na fronteira amazônica, foi tida como um risco ainda maior ao grau de autonomia da política externa brasileira alcançado desde a adoção do Pragmatismo Responsável, no governo Ernesto Geisel (1974-1979).

Com isso, utilizaremos a teoria prospectiva para realizar a análise. Por ser uma teoria de escolhas sob risco, o trabalho de Kahneman e Tversky (1979) é adequado para alcançarmos respostas à nossa pergunta. Sua premissa básica é que indivíduos, ao lidar com prospecções de perdas (seja de bens tangíveis ou intangíveis), são mais tolerantes ao risco (e adotam alternativas arriscadas) do que quando lidam com prospecções de ganhos. A base de tal princípio é que indivíduos são mais afetados por perdas do que por ganhos, ainda que de valor idêntico, o que gera um apreço por alternativas que deem alguma possibilidade de manutenção do *status quo*.

De modo a responder nossa pergunta, além desta introdução, este artigo possui mais cinco seções. Na próxima seção, apresentaremos brevemente a Teoria Prospectiva, e as potencialidades de seu uso no campo da Análise de Política Externa. Na segunda seção, descreveremos o curso dos acontecimentos que culminou com o “massacre de 1982”, quando Desiré Bouterse assassinou diversos opositores, o estopim da crise surinamesa. Na terceira seção, analisaremos a reação brasileira, com as motivações da executiva de política externa para a escolha pelo oferecimento de “cooperação com firmeza” ao Suriname, que viria a ser a Missão Venturini. Na quarta, descreveremos o estilo e a forma da Missão Venturini, e a importância desses pontos para seu êxito parcial. Ao fim, realizaremos apontamentos gerais sobre nossa pesquisa.

A teoria prospectiva como alternativa para a análise de Política Externa

A teoria prospectiva é uma teoria de decisão sob situações de risco. Elaborada por Daniel Kahneman e Amos Tversky (1979), sua principal premissa é que indivíduos tomam decisões não só com base no *outcome* esperado da alternativa escolhida, mas nas consequências dessa escolha em relação a um ponto de referência pré-determinado.

Em tal panorama, pessoas são avessas ao risco em meio a expectativas de ganho, mas tolerantes a ele quando lidam com expectativas de perda. Ou seja, se arriscam mais de modo a evitar uma perda, seja em bens materiais ou imateriais, mesmo que sob risco de agravar essa perda (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979, JERVIS, 1994). Essa assimetria de esforços é causada pelo chamado *endowment effect*: uma pessoa valoriza mais o que ela já possui do que aquilo que ela ainda não possui, o que gera uma supervalorização do bem aos olhos da pessoa que o detém (LEVY, 1994).

Mas qual é o ponto de referência que serve de baliza ao indivíduo para medir as expectativas de perda/ganho? Geralmente é considerado o *status quo*, uma vez que há uma tendência humana em optar por alternativas que prezem por tal estado de coisas (SAMUELSON; ZECKHAUSER, 1988; LEVY, 1994; JERVIS, 1994). Se a posição do *policymaker* está se deteriorando em relação ao *status quo*, ele está em domínio de perda; se a expectativa é de melhora, está em domínio de ganho (MERCER, 2005). Desse modo, o fator mais importante na tomada de decisão do indivíduo é o enquadramento da questão, como sendo de ganho ou de perda. Isso é o que Kahneman e Tversky (1979) denominaram *framing* (enquadramento). Ele é a concepção que o *policymaker* tem de atos, *outcomes* e contingências ligadas a uma escolha (BOETTCHER, 2004).

Há um consenso sobre a potencialidade do uso da teoria prospectiva para explicar eventos nas relações internacionais (LEVY, 1994; JERVIS, 1994; BEREJIKIAN, 2002; MERCER, 2005; McDERMOTT; FOWLER; SMIRNOV, 2008). Diversos trabalhos, inclusive, já a aplicaram para analisar processos de tomada de decisão (FARNHAM, 1994; MCDERMOTT, 1994; HAAS, 2001). Originalmente, a teoria prospectiva foi concebida como uma teoria de tomada de decisão individual. Por isso, uma crítica comumente recebida era da dificuldade de se traduzir tal teoria para decisões de política externa, geralmente tomadas em grupo, em forma de uma executiva de política externa (LEVY, 1997; BOETTCHER, 2004).

Entretanto, estudos mais recentes apontam que o “problema de agregação” não viola os resultados esperados pela teoria prospectiva – na realidade, os mesmos padrões de decisão seriam verificados também em grupos (VIS, 2011). Uma aplicação exitosa da teoria prospectiva para decisões em grupo é o estudo de Schenoni, Braniff e Battaglini (2020) sobre a tomada de decisão dos militares argentinos que culminou na Guerra das Malvinas, em 1982. Com isso, nosso artigo visa contribuir ao debate ao aplicar a teoria prospectiva para a decisão da executiva de política externa brasileira em a Missão Venturini ao Suriname.

Suriname: da independência à crise

No *golden handshake*, que garantiu a independência surinamesa, foi acordado um apoio neerlandês à ex-colônia durante um período de 10-15 anos. O processo de independência tinha problemas: foi mais incentivado pelos Países Baixos do que pelo povo local; e a população hindu do Suriname, temendo a maioria de *crioulos*, eram contrários (LAMPREIA, 2010). Clamores para que tal ação fosse decidida em plebiscito foram ignoradas, e a aprovação do processo foi apertada. Para agravar a situação, o êxodo para os Países Baixos ocorria em grande número na época (HOEFTE, 2014). Com a independência firmada, foram abertas embaixadas em Haia, Washington, Cidade do México, Brasília e Bruxelas, ao passo que Holanda, Indonésia, Guiana, Venezuela, Coréia do Sul, Estados Unidos, França e Brasil abriram embaixadas no país (CAVLAK, 2016).

O Suriname tinha duas particularidades: multiplicidade étnica e a dependência econômica vinda da extração de bauxita. Sobre o primeiro ponto, haveria maior sentimento, entre diversos setores da população, de pertencimento a um

grupo racial do que à identidade surinamesa, gerando certa instabilidade na convivência dessas etnias (URT, 2010). Sobre o segundo ponto, boa parte da economia do país dependia da extração de bauxita, apesar do potencial para silvicultura e colheita – o Suriname ainda precisava importar comida, por exemplo (JANSSEN, 2011).

Nesse contexto, em 1980, o país passou por dois golpes militares (o primeiro, exitoso; o segundo não), ambos motivados por questões entre governo e militares, sem um caráter ideológico – reclamações salariais, por exemplo, foram um motivador (URT, 2010). Após o primeiro, foi instaurado um Conselho Nacional Militar que, em tese, supervisionaria o novo primeiro-ministro, Chin-A-Sen. Na prática, entretanto, esse Conselho virou o centro do poder político nacional, sendo Desiré Bouterse o seu membro mais relevante – e desde 1980 os militares decretaram estado de emergência no país (AVILA, 2011).

Os militares surinameses consideravam-se “revolucionários” e eram próximos de ideólogos à esquerda do espectro político. Bouterse, preocupado em manter seu poder, investiu na necessidade de uma ideologia movendo o governo – assim, apostou em uma guinada à esquerda, para que seu discurso acompanhasse o dos demais militares (HOEFTE, 2014). Isso fomentou discordâncias com setores moderados do governo, inclusive o primeiro-ministro Chin-A-Sen, que foi derrubado do cargo em fevereiro de 1982 – tentativas de contragolpe e a pressão de setores democráticos foram insuficientes para impedir a progressiva radicalização do regime (JANSSEN, 2011).

Pouco após a saída de Chin-a-Sen, ainda no primeiro semestre de 1982, Bouterse chegou a visitar uma conferência da Internacional Socialista, realizada em Granada (do governante Maurice Bishop, que também geria um governo à esquerda), e de lá realizou uma viagem para Cuba, de modo a encontrar o líder da ilha, Fidel Castro (JANSSEN, 2011). A aproximação com Cuba foi recíproca. A indicação cubana do embaixador Osvaldo Cárdenas para o país, anteriormente diretor do departamento do Partido Comunista para o Caribe e América Central, foi um indicador da importância que os cubanos davam ao Suriname (JANSSEN, 2011).

Além do líder cubano, outra inspiração era a Granada de Maurice Bishop. O país passou a ser tido como modelo para Bouterse, e essa admiração gerou um convite para o granadino visitar o país sul-americano. Entretanto, a visita de Bishop foi ofuscada por diversos protestos populares, reclamando da escalada autoritária, da continuidade do estado de emergência instaurado em 1980 e demandando eleições abertas – Bouterse rejeitava a ideia de democracia constitucional, propondo apenas a de democracia popular (AVILA, 2011).

Foi o limite para Bouterse. Em abril de 1982, o militar surinamês já havia suprimido uma tentativa de golpe liderado por Wilfried Hawker, militar dissidente e insatisfeito com a guinada ideológica do país, que acabou fuzilado (URT, 2010). Após os protestos em meio à visita do líder granadino, as possibilidades de reconciliação entre militares e sociedade acabaram. Em 7 de dezembro de 1982, Bouterse ataca sedes de rádios e jornais, e 15 opositores do governo foram executados, consolidando o clima de medo e tensão entre os surinameses, além de uma onda migratória para os Países Baixos e os EUA. (HOEFTE, 2014)

Desse modo, o Suriname (e sua instabilidade interna, bem como sua guinada em política externa) começava a ser uma fonte de preocupação para os Estados Unidos no hemisfério. Naquele momento, Ronald Reagan gestava uma política de reavivamento da Guerra Fria, prometida em sua vitoriosa campanha à Presidência dos EUA, calcada em forte retórica anticomunista, ao longo de 1980 (MCMAHON, 2003). Seria inaceitável ao governo estadunidense mais um foco de desafio à sua hegemonia no continente americano.

O massacre de dezembro de 1982 foi o limite. Em meio à reação condenatória da comunidade internacional, tanto os Estados Unidos quanto os Países Baixos congelaram o fornecimento de ajuda ao governo Bouterse. Os neerlandeses justificaram a suspensão de auxílio econômico, cultural e militar afirmando que tal auxílio não poderia servir como apoio para governos repressivos (JANSSEN, 2011). De igual modo, os EUA também suspenderam a provisão de auxílios ao Suriname.

Os impactos da suspensão da ajuda agravaram a situação da frágil economia surinamesa. No início da década de 1980, metade da população era composta por classes populares. A crise do consumo afetou a classe média, reduzindo o acesso dessas pessoas aos aparelhos estatais de serviço social e gerando queda na qualidade de vida – para muitas famílias, as remessas de dinheiro vindas de parentes emigrados eram cruciais para sobreviver à crise (HOEFTE, 2014).

A Missão Venturini e a Teoria Prospectiva: evitando o risco maior

O isolamento diplomático e o agravamento da crise surinamesa, decorrentes do congelamento de ajuda financeira dos Países Baixos e dos EUA, causavam preocupação na executiva de política externa brasileira. Identificamos como membros dessa executiva: o Presidente João Figueiredo; o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro; o chefe do Serviço Nacional de Informações, Octávio Aguiar de Medeiros; e o chefe da Casa Militar, Danilo Venturini. O embaixador brasileiro em Paramaribo, Luiz Felipe Lampreia, apesar de não integrar a executiva, teve notável papel de influência ao provê-la de informações sobre os acontecimentos no Suriname.

A consideração era de que a posição brasileira na América do Sul estava em risco de declínio, por quatro razões: 1) o Suriname poderia instaurar um regime aos moldes cubanos na fronteira amazônica, despertando antigos temores sobre a integridade nacional; 2) os EUA ameaçaram intervir na questão, o que dobrou as preocupações sobre os impactos na fronteira amazônica e sobre o grau de autonomia da inserção brasileira no sistema internacional; 3) com isso, o Suriname ameaçava colocar a América do Sul no foco da contradição Leste-Oeste, diminuindo a margem de manobra da política externa brasileira no sistema internacional; 4) a questão poderia dificultar o rumo da transição democrática, reativando setores mais duros das Forças Armadas. Vamos avaliar cada uma delas em maior detalhe.

A maior preocupação era de uma intervenção brasileira não exitosa. Isso passaria especialmente pela possibilidade de Bouterse não recuar de sua aproximação com o bloco soviético, ou pela possibilidade de uma irritação dos EUA em meio à intercessão brasileira. A mistura de ambas possibilidades era o pior cenário possível. Assim, a estratégia brasileira, conforme classificada por Avila (2011), foi a de “cooptar” o Suriname, de modo a afastá-lo da influência cubana e de manter um canal aberto do país com o Ocidente. Isso se deu pelo uso da cooperação, mas com sinais inequívocos de firmeza. Assim, o Brasil demonstraria que, apesar da busca por uma solução cooperativa, não haveria tolerância à “cubanização” de um país fronteiriço.

A ideia da “cubanização” do Suriname era uma possibilidade aventada pela executiva de política externa brasileira. A embaixada brasileira em Paramaribo identificou a crescente personificação na figura de Bouterse, com a percepção de que, acima de inclinações ideológicas, ele agia de modo a garantir seu poder, instrumentalizando grupos ideológicos a seu favor (BRASIL, 1983e). Assim, o PALU¹, partido da base aliada, serviria para dar ao líder surinamês uma base ideológica bem quista em setores mais populares (BRASIL, 1983b). Havia também a percepção de que Bouterse possuía “mania de perseguição que chegaria à paranoia”, e que estava pessoalmente envolvido nas mortes de opositores em 1982 (BRASIL, 1983b). Segundo impressões angariadas pela Embaixada do Brasil em Haia, uma inflexão na posição de “um ou dois líderes importantes” poderia gerar grande mudança no curso de eventos da crise do Suriname, por se tratar de um país pequeno (BRASIL, 1982b).

Em mensagem para a população surinamesa no Natal de 1982, pouco após o assassinato de opositores, Bouterse realçou a intenção de “buscar auxílio onde quer que fosse”, e que as condições externas determinariam o que ocorreria no ambiente interno do Suriname (BRASIL, 1983b). A preocupação aumentou em meio ao posicionamento dos meios de comunicação soviéticos e cubanos: Demonstraram uma posição de complacência com o regime de Bouterse (BRASIL,

¹ “Progressieve Arbeiders en Landbouwers Unie” (União Progressista dos Trabalhadores e Agricultores, em tradução do autor), partido radical de esquerda.

1983b). Entretanto, o líder militar mencionou que a ajuda holandesa poderia ser substituída por uma de um “grande país sul-americano” – o que o Itamaraty interpretou como uma abertura ao Brasil (BRASIL, 1983b).

Em janeiro de 1983, o Suriname acenou com o envio de uma missão a Brasília, de modo a apontar os rumos que o país tomaria em meio à crise, além de pedir auxílio econômico, em meio à suspensão da ajuda neerlandesa e estadunidense (BRASIL, 1983a). O chanceler brasileiro também conjecturou que tal aceno seria ligado a uma entrevista por ele concedida dias antes. Perguntado sobre a crise surinamesa, Guerreiro afirmou que era “problema interno” daquele país, e que o Brasil “não se coloca em posição de juiz ou professor”, ainda que esperasse que o Suriname não virasse um foco da confrontação Leste-Oeste ou de risco à segurança brasileira, algo que “o Brasil jamais tolerará” (BRASIL, 1983a).

A possibilidade da “cubanização” também foi apontada pelo embaixador Luiz Felipe Lampreia. Ele relatou que a embaixada cubana no país estava “sempre com as janelas abertas, como para convidar a observação de que lá só ocorre uma atividade preguiçosa e escassa”, mas o embaixador cubano no país tinha “trânsito excepcional” na cúpula do regime, sendo “figura lendária no microuniverso surinamense” (BRASIL, 1983f). Entretanto, Cuba ainda não havia avançado em prestação de assistência técnica ao Suriname: sua influência era mais notada na mídia, controlada pelo governo: documentários cubanos, além de material vietnamita e nicaraguense, eram constantes (BRASIL, 1983f).

Lampreia afirma que a língua e o temor de desafiar demais o governo de Ronald Reagan eram as principais barreiras para uma ação mais incisiva de Cuba. Assim, o país optou por “utilizar simpatizantes de peso para capturar a imaginação de um Bouterse disponível e ameaçado”, para oferecer-lhe ajuda e, gradualmente, criar condições para se implantar “tão sólido quanto possível [um] regime ao gosto de Cuba” no Suriname (BRASIL, 1983f). Desse modo, Lampreia foi taxativo: “Cuba está desenvolvendo aqui uma estratégia original e tentativa que visa a induzir, cirurgicamente, o Suriname a se transformar em República Popular” (BRASIL, 1983f).

Os EUA, ao contrário, tinham um plano de ação incisivo para lidar com a situação. O Brasil foi “convidado” por William P. Clark, assessor de Reagan para a segurança nacional, a invadir o Suriname. A ideia era destituir Bouterse de seu cargo. Houve uma reunião entre Clark, Figueiredo, Octávio Aguiar de Medeiros e Danilo Venturini, em que o presidente declina o convite, argumentando que “tratando-se de um país vizinho, [...] uma reação adequada e exclusivamente brasileira” seria tomada (LAMPREIA, 2010, p. 110). A solução “adequada e brasileira” almejava evitar ingerências dos EUA na região, que incidiriam negativamente na margem de autonomia de ação do Brasil. Entretanto, os EUA concederam um prazo de “dois ou três meses” e, caso o Brasil não fosse exitoso, os estadunidenses entrariam em cena – já havia, inclusive, um plano elaborado pelos EUA, com alvos definidos a serem atacados por brasileiros e americanos (LAMPREIA, 2010, p. 110-111).

O Brasil, naquele momento, investia na busca por mais autonomia à sua política externa, respondendo às demandas de um país que visava superar a condição de vulnerabilidade econômica por meio do desenvolvimento de seu parque industrial. Esse processo foi iniciado no governo Ernesto Geisel (1974-1979), com o Pragmatismo Responsável. Nele, o Brasil aprofundou a diversificação de suas parcerias externas, flexibilizando restrições ideológicas, de modo a explorar novos mercados aos produtos brasileiros. A ênfase na África Negra (com o reconhecimento da independência angolana, do MPLA²), a retomada de relações com a China Popular, e as demonstrações de maior autonomia frente aos EUA (como o Acordo Nuclear assinado com a Alemanha em 1975) foram alguns elementos que marcaram a adoção do “pragmatismo” no ambiente internacional (PINHEIRO, 2013; SARAIVA, 1998).

Esse tom foi mantido no governo Figueiredo, na política externa Universalista. Apesar das crescentes restrições vindas do cenário internacional, como o segundo choque do petróleo, a alta dos juros e o protecionismo dos países desenvolvidos, a base herdada do Pragmatismo Responsável foi mantida. Além de pequenas mudanças na linguagem e estilo, uma mudança notável foi justamente na política para a América do Sul. Isso gerou ânsia pela recuperação da identidade “latino-americana” da política externa, busca por reforço do intercâmbio comercial com os vizinhos, e política

² Movimento Popular de Libertação de Angola.

para se evitar intervenções externas na região (LIMA; MOURA, 1982). Essa política, cujo ápice foi a superação da rivalidade regional com a Argentina, marcou a “latinoamericanização” da política externa brasileira (SARAIVA, 2012).

Nesse contexto, um Suriname que flertava com uma guinada ao socialismo; somada ao risco de os EUA, sob a política de reavivamento da Guerra Fria, realizarem uma intervenção na América do Sul, em plena fronteira amazônica, comprometeria a linha de ação adotada pelo Brasil desde 1974. Uma ingerência estadunidense atrapalharia os planos brasileiros de consolidação de uma posição mais autônoma no sistema internacional, bem como uma posição de preponderância regional. Vale lembrar que, no governo Geisel, o Brasil arquitetou o Tratado de Cooperação Amazônica, visando fortalecer sua posição na região e facilitar a penetração econômica brasileira nos países da Bacia, inclusive de modo a dirimir efeitos de “projetos concorrentes”, como o Pacto Andino (BRASIL, 1976). Uma presença estadunidense minaria tais esforços brasileiros para estabelecer uma posição de preponderância e influência na região.

A América do Sul trazida ao epicentro da contradição Leste-Oeste inviabilizaria não apenas as condições externas para se gerir a estratégia de inserção universalista, como também poderia minar as condições internas para tal. Críticas domésticas eram cada vez mais latentes ao Universalismo, inclusive entre alguns diplomatas (FERREIRA, 2009). Uma realidade de contradição Leste-Oeste na região engrossaria o coro dos favoráveis ao retorno a uma política externa de maior alinhamento aos Estados Unidos.

Por fim, outro risco, ainda que menor, era ligado às consequências de um Suriname “socialista” ao processo de redemocratização brasileira. Azeredo da Silveira, embaixador em Washington, advertiu sobre essa situação: “o surgimento de algum tipo de guerrilha, por menor que seja, numa região vasta como a Amazônia” (BRASIL, 1983c). Tal situação acirraria os ânimos de opositores do governo militar e tumultuaria a transição “lenta, gradual e tranquila” rumo a democratização. Assim, Saraiva Guerreiro, em meio ao panorama de isolamento surinamês, confidenciou para Silveira o que acreditava ser a melhor solução para a questão (que o Brasil, posteriormente, viria a seguir): uma aproximação e presença dos países opostos à influência cubana no Suriname, via cooperação (técnica, econômica ou outras), prevenindo uma predominância de Cuba e URSS sobre o governo Bouterse (BRASIL, 1983d).

Na conversa com o assessor de Reagan, a apresentação de um contraponto à ideia da invasão (a solução cooperativa) foi aventada por Octávio Medeiros (LAMPREIA, 2010). Essa solução e a posição oficial do Brasil foi confirmada na reunião da executiva de política externa incumbida de decidir a melhor alternativa de ação. A entrevista envolveu Figueiredo, Octávio Medeiros, Danilo Venturini e Saraiva Guerreiro. O chanceler lembrou que Bouterse citava Cuba, mas também os demais latino-americanos em seus discursos. O que o Brasil daria ao país era “uma nova porta para o exterior”, evitando dar para Cuba “o monopólio dos contatos externos do Suriname”, pois Guerreiro não via Bouterse deixando o poder tão cedo (GUERREIRO [1985], 2019, p. 508-509).

Assim, o conteúdo da ação brasileira foi levantado por Octávio Medeiros, mas convergia com a posição mantida pelo Ministério de Relações Exteriores desde o início da crise. O oferecimento de cooperação para evitar um isolamento diplomático do Suriname (e uma consequente aproximação de Cuba) era exatamente o que Saraiva Guerreiro defendeu como melhor modo de agir para lidar com a questão. Em setembro de 1982, meses após a queda de Chin-A-Sen e pouco após uma visita à Paramaribo, o chanceler brasileiro apontou que a “fluidez” e “indeterminação ideológica” do Suriname demandavam que o Brasil se apresentasse como opção para cooperação e entendimento, algo que seria mais latente em meio a “existência, na base militar surinamense, de setores de orientação mais radical e favoráveis à aproximação com Cuba, Granada e Nicarágua” (BRASIL, 1982a).

Apesar disso, o presidente Figueiredo se manteve reticente em relação ao aprofundamento da cooperação naquele momento, considerando a condição de dificuldades econômicas do Brasil. Houve mudança de postura em meio a intensificação da crise surinamesa meses depois, especialmente com o massacre de dezembro, em que a necessidade de intervir pareceu mais latente. Daí, a ideia da cooperação. Se o conteúdo da ação, ainda que sugerido por Octávio Medeiros,

tenha sido ponto de defesa do chanceler Saraiva Guerreiro, a forma e o estilo sofreram influência maior dos outros integrantes da executiva de política externa, conforme veremos a seguir.

O envio da Missão: cooperação e firmeza

Em meio à definição da solução cooperativa, a maior preocupação da executiva de política externa era em modos de demonstrar para Bouterse que o Brasil, apesar de optar por uma solução cooperativa, estava disposto a ser firme para evitar a guinada à esquerda do Suriname. Essa preocupação ultrapassava, inclusive, a executiva de política externa brasileira. Ronald Reagan temia o modo que governo surinamês interpretaria a Missão Venturini, que prezava pela cooperação e não-isolamento para evitar uma guinada pró-Cuba do Suriname.

O presidente dos EUA, em carta enviada ao presidente Figueiredo, esperava que o posicionamento do Brasil não fosse compreendido como uma forma de apoio ao regime surinamês, e esperando um auxílio “in the common aim of preventing cuban expansion in South America while carrying out your effective foreign policy”³. A resposta do mandatário brasileiro frisou a importância da compreensão estadunidense ao respeito do princípio de não-intervenção em assuntos dos países vizinhos, especialmente no que seria um momento de instabilidades institucionais na região. Além disso, foi ressaltada a condição do Suriname como país vizinho e a preocupação nacional com o desenrolar dos acontecimentos do governo Bouterse (BRASIL, 1983h).

Assim, a escolha de Venturini por parte de João Figueiredo seguiu um ponto pragmático. O militar escolhido conversou com o chanceler Guerreiro “até sobre o linguajar que deveria utilizar lá”. (GUERREIRO, 2019 [1985], p. 507). João Urt (2010) afirma que a escolha de Venturini enviaria uma mensagem aos cubanos. Entretanto, deve-se considerar que a mensagem principal era ao próprio Bouterse: Como Venturini era chefe do Gabinete Militar e enviado especial do Presidente brasileiro, a sinalização era de que o tema era de suma importância ao Brasil. Além disso, conforme narra Lampreia

[...] Venturini chegou a Paramaribo a bordo do avião presidencial. Houve então uma cena de anedota: abriu-se a porta da aeronave e saltaram vinte agentes de segurança, com óculos escuros enormes e volumes conspícuos à cintura, formando uma ala paralela à escada do avião. Só então o general desceu. Era uma demonstração de força estranha para quem desembarcava atrás de um entendimento pacífico. (LAMPREIA, 2010, p. 111-112)

Desse modo, nota-se a preocupação da missão brasileira em demonstrar que havia o oferecimento de cooperação e uma tentativa de não isolar os surinameses. Entretanto, até por conta do temor estadunidense com o modo em que isso seria interpretado pelo governo Bouterse, o Brasil realizou a operação de modo a deixar claro que demandaria uma posição diferente do Suriname e de que aquele apoio não era uma complacência com as guinadas à esquerda de seu governo. Assim, novamente segundo Lampreia,

Descrevi-os como oportunistas que recebiam o apoio cubano porque era o único disponível. Ponderei que, se eles fossem convencidos, primeiro, de que iam ser atacados e, segundo, de que poderiam conseguir benefícios, acabariam por aceitar uma aproximação com o Brasil. Venturini foi muito hábil. Teve uma conversa de horas com Bouterse – em que fui o intérprete – ao longo de dois dias seguidos, mas não exigiu nada, ressaltando apenas que não era desejável transpor a Guerra Fria para a América do Sul. Foi uma forma cifrada de dizer que o Brasil não poderia aceitar a implantação da influência cubana no Suriname. (LAMPREIA, 2010, p.112)

Desse modo, a forma que a ação ocorreria não foi definida exclusivamente pelo Itamaraty. A escolha de Venturini por Figueiredo pressupunha uma mensagem de ação clara e livre de interpretações dúbias, que fosse suficiente para

³ “No objetivo comum de prevenir a expansão cubana na América do Sul enquanto empreende sua eficaz política externa” (BRASIL, 1983g, tradução do autor).

desarmar quaisquer pretensões de Bouterse utilizar a preocupação brasileira em um jogo de barganha junto aos cubanos para angariar mais poder.

O Brasil proveu material e treinamento militar, bolsas de estudos universitárias, treinamento diplomático de surinameses no Instituto Rio Branco, importação de produtos como o arroz surinamês, e outros tipos de cooperação técnica (BRASIL, 1983k). Além disso, proveu assistência à missão surinamesa, que pediu empréstimos ao sistema financeiro internacional, buscando também flexibilizar a posição “pouco receptiva” dos EUA a tais investidas (BRASIL, 1983j).

Sobre os resultados, pode-se dizer que houve um êxito parcial. A Missão Venturini conseguiu reforçar a “alternativa brasileira” para Bouterse, o que evitou um isolamento surinamense. Entretanto, conforme aponta Avila (2011), o país manteve relações com Cuba até a invasão estadunidense a Granada, em outubro de 1983 – sendo o impulso para o governo surinamês rebaixar o nível das relações com o governo de Fidel Castro. Bouterse tentava sinalizar uma posição de gradual desengajamento ideológico com Cuba, ainda que tentando explorar possíveis benefícios desse relacionamento. Um exemplo foi o envio de uma missão surinamesa a Cuba, em maio de 1983, buscando meios de se obter cooperação militar, mas o chefe dessa missão, entretanto, era um oficial “sem ideologia ou simpatias cubanas”, o que foi tido pelo Itamaraty como “altamente significativo” do gradual desengajamento surinamês (BRASIL, 1983i).

Conclusão

Neste artigo, lançamos mão de fontes documentais de modo a reconstituir o processo decisório que culminou no envio da Missão Venturini ao Suriname. Apontamos que a executiva de política externa agiu conforme os preceitos da Teoria Prospectiva, em que abraçou uma alternativa de ação arriscada em meio a uma expectativa de perdas potenciais com a “guinada socialista” do Suriname. A escolha por uma abordagem cooperativa não tinha segurança de resultado – não era sabido se Bouterse interpretaria a ação como um sinal de complacência com ações que a executiva de política externa brasileira julgava intoleráveis – e ameaçou indispor o Brasil com os Estados Unidos.

Demonstramos que cenário de um Suriname seguindo uma guinada à esquerda colocaria a América do Sul no centro da contradição Leste-Oeste. Isso atrairia a atenção dos Estados Unidos – que, inclusive, sondou uma ação direta para destituir Bouterse –, e poderia minar a continuidade da estratégia de política externa que vigorava há quase uma década. Os reflexos dessa situação, especialmente no potencial de queda da margem de manobra da política externa brasileira no sistema internacional (e mesmo no cenário regional), bem como dos riscos domésticos que a “cubanização” de um país vizinho representaria, se afiguraram em riscos altos demais para a executiva de política externa. Isso justificou a escolha pela opção da “cooperação com firmeza”, ainda que ela também envolvesse grandes riscos.

Nossa contribuição também realça o potencial do uso da Teoria Prospectiva para os pesquisadores de Análise de Política Externa. Ainda que tenha sofrido questionamentos ao longo das décadas de 1990 e 2000, estudos mais recentes apontam para a sua viabilidade, inclusive para estudos de processo de tomada de decisão que envolva mais de um indivíduo. Com isso, apresentamos uma aplicação da Teoria Prospectiva para um tema pouco estudado pela literatura da política externa brasileira – a Missão Venturini –, um dos principais eventos do período da política externa Universalista, de João Figueiredo (1979-1985).

Observamos que ela é aplicável ao caso, sendo capaz de indicar a sequência de acontecimentos que culminaram na Missão Venturini. Como o Suriname entrava em uma guinada à esquerda em sua política externa, com uma aproximação de Cuba; e despertava a atenção dos Estados Unidos (e o intuito de intervenção deste no governo surinamês); os *policymakers* brasileiros operavam em viés de perda. Quaisquer decisões em tal cenário seriam arriscadas e suas prospecções de resultados não eram garantidas. A opção por uma intervenção cooperativa, para “cooptar” o Suriname e evitar uma intervenção estadunidense – que colocaria a região no enquadramento Leste/Oeste, limitando o grau de autonomia da política externa brasileira – foi arriscada, visando conter as potenciais perdas do Brasil em relação ao

observado no *status quo ante* da crise surinamesa. Entretanto, foi seguida e angariou resultados positivos, reforçando a “opção brasileira” para Bouterse.

Referências

- AVILA, Carlos Federico Domínguez. Guerra Fria na região Amazônica: um estudo da Missão Venturini ao Suriname (1983). **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 1, n. 54, p. 7-28, 2011.
- BEREJIKIAN, Jeffrey. Model building with Prospect Theory: a cognitive approach to International Relations. **Political Psychology**. v. 23, n. 4, p. 759-786, 2002.
- BOETTCHER, William A. The prospects for Prospect Theory: an empirical evaluation of International Relations applications of Framing and Loss Aversion. **Political Psychology**. v. 25, n. 3, p. 331-362, 2004.
- BRASIL. Informação 099 ao Presidente, em 04 mar 1976. **Arquivo Azeredo da Silveira**, pasta AAS mre ai 1977.03.02. CPDOC/FGV.
- BRASIL. Informação 285 ao Presidente, 08 set 1982. 1982a. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20, Encadernado volume 05/1982. CPDOC/FGV
- BRASIL. Informação 396 ao Presidente, 27 dez 1982. 1982b. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20, Encadernado volume 06/1982. CPDOC/FGV
- BRASIL. Informação 019 ao Presidente, 18 jan 1983. 1983a. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20, Encadernado volume 01/1983. CPDOC/FGV
- BRASIL. Cirtel nº 12.691. Secreto-urgente, do Ministério das Relações Exteriores para a Embaixada em Washington. Brasília, 21 jan 1983. 1983b. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS ew 1983.01.20. CPDOC/FGV.
- BRASIL. Telegrama nº 235. Secreto-Exclusivo-Urgente, da Embaixada em Washington (Antônio Azeredo da Silveira) para o Ministério das Relações Exteriores. Washington, 24 jan 1983. 1983c. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS ew 1983.01.20. CPDOC/FGV.
- BRASIL. Telegrama nº 236 (resposta). Secreto-Exclusivo-Urgentíssimo, do Ministério das Relações Exteriores para a Embaixada em Washington. Brasília, 26 jan 1983. 1983d. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS ew 1983.01.20. CPDOC/FGV.
- BRASIL. Telegrama nº 165. Confidencial, do Ministério das Relações Exteriores para a Embaixada em Washington. Retransmissão do Telegrama nº 85, recebido da Embaixada em Paramaribo em 08 fev 1983. Brasília, 10 fev 1983. 1983e. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS ew 1983.01.20. CPDOC/FGV.
- BRASIL. Telegrama nº 229. Secreto, do Ministério das Relações Exteriores para a Embaixada em Washington. Retransmissão do Telegrama nº 118, recebido da Embaixada em Paramaribo em 22 fev 1983. Brasília, 24 fev 1983. 1983f. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS ew 1983.01.20. CPDOC/FGV.
- BRASIL. Telegrama nº 501. Secreto-Exclusivo-Urgentíssimo, do Ministério das Relações Exteriores para a Embaixada em Washington. Transmissão do texto da carta de Ronald Reagan para João Figueiredo, de 28 mar 1983. Brasília, 15 abr 1983. 1983g. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS ew 1983.01.20. CPDOC/FGV.
- BRASIL. Telegrama nº 502. Secreto-Exclusivo-Urgentíssimo, do Ministério das Relações Exteriores para a Embaixada em Washington. Transmissão do texto da carta de resposta de João Figueiredo para Ronald Reagan. Brasília, 15.abr 1983. 1983h. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS ew 1983.01.20. CPDOC/FGV.
- BRASIL. Informação 135 ao Presidente, 09 mai 1983. 1983i. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20, Encadernado volume 02/1983. CPDOC/FGV
- BRASIL. Informação 254 ao Presidente, 20 set 1983. 1983j. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20, Encadernado volume 03/1983. CPDOC/FGV
- BRASIL. Informação 258 ao Presidente, 23 set 1983. 1983k. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20, Encadernado volume 03/1983. CPDOC/FGV

- CAVLAK, Iuri. O Golpe Militar no Suriname e a Geopolítica no Platô das Guianas. **Revista de Geopolítica**. v. 7, n. 1, p. 133-151, 2016.
- FARNHAM, Barbara. Roosevelt and the Munich Crisis: Insights from prospect Theory. *In*: FARNHAM, Barbara (ed.). **Avoiding Losses / Taking Risks: Prospect Theory and International Conflict**. Cap 4, p. 41-72. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985/1991)**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2019.
- HAAS, Mark. Prospect theory and the Cuban missile crisis. **International Studies Quarterly** v. 45, n. 2, p. 241-270, 2001.
- HOEFTE, Rosemarijn. **Suriname in the Long Twentieth Century: Domination, Contestation, Globalization**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014.
- JANSSEN, Roger. **In Search of a Path: an analysis of the foreign policy of Suriname from 1975 to 1991**. Leiden: KITLV Press, 2011.
- JERVIS, Robert. Political Implications of Loss Aversion. *In*: FARNHAM, Barbara (ed.). **Avoiding Losses / Taking Risks: Prospect Theory and International Conflict**. Cap. 3, p. 23-40. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect theory: an analysis of decision under risk. **Econometrica**. v. 47, n. 2, p. 263-291, 1979.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. **O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.
- LEVY, Jack. Prospect Theory, Rational Choice and International Relations. **International Studies Quarterly**, v. 41, n. 1, p. 87-112, 1997.
- LEVY, Jack. Prospect Theory and International Relations: theoretical applications and analytical problems. *In*: FARNHAM, Barbara (ed.). **Avoiding Losses / Taking Risks: Prospect Theory and International Conflict**. Cap. 7, p. 119-146. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
- MCDERMOTT, Rose. Prospect Theory in International Relations: the Iranian hostage rescue mission. *In*: FARNHAM, Barbara (ed.). **Avoiding Losses / Taking Risks: Prospect Theory and International Conflict**. Cap. 5, p. 73-100. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
- MCDERMOTT, Rose; FOWLER, James; SMIRNOV, Oleg. On the evolutionary origin of Prospect Theory Preferences. **Journal of Politics**, v. 60, n. 2, p. 335-450, 2008.
- MCMAHON, Robert. **The Cold War: a very short introduction**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.
- MERCER, Jonathan. Prospect Theory and Political Science. **Annual Review of Political Science**, v. 8, p. 1-21, 2005.
- PINHEIRO, Letícia. **Foreign policy decision-making under the Geisel government: the President, the Military and the Foreign Ministry**. Brasília: Funag, 2013.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Política externa, política interna e estratégia de desenvolvimento: o projeto de Brasil potência emergente (1974 a 1979). **Sociedade em Debate**. v. 4, n. 1, p. 19-38. 1998.
- SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012
- SAMUELSON, William; ZECKHAUSER, Richard. Status quo bias in decision making. **Journal of Risk and Uncertainty**, v. 1, p. 7-59, 1988.
- SCHENONI, Luis; BRANIFF, Sean; BATTAGLINO, Jorge. Was the Malvinas/Falklands a Diversionary War? A Prospect-Theory reinterpretation of Argentina's decline. **Security Studies**, v. 29, n. 1, p. 34-63, 2020.
- URT, Joao Nackle. A Lógica da Construção da Confiança: Relações Brasil-Suriname entre 1975 e 1985. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 2, n. 53, p.70-87, 2010.
- VIS, Barbara. Prospect Theory and political decision making. **Political Studies Review**. v. 9, n. 3, p. 334-343, 2011.

Funções de colaboração exercidas

Álvaro Vicente Costa Silva

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Disputa de poder ou disputa por prestígio com o Brasil na política externa de Menem? A visão da diplomacia

Dispute over power or dispute over prestige with Brazil in Menem's foreign policy? The vision of diplomacy

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.102611>

Ariane Costa dos Santos

Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil

ariane1804@hotmail.com  

Miriam Gomes Saraiva

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

miriamgsaraiva@gmail.com  

Resumo

É uma afirmativa frequente na literatura dos estudiosos da política externa argentina de que os comportamentos da Argentina frente ao Brasil e aos Estados Unidos teriam tido vínculos, pesos e contrapesos, ou impactos um no outro. Com vistas a dialogar com essa literatura, o objetivo deste artigo é analisar os bastidores da política externa argentina e identificar o que esteve por detrás dos desentendimentos político-diplomáticos do governo Menem com o Brasil. Dessa forma, é destacado aqui o papel da percepção diplomática da Argentina na definição da sua estratégia junto ao seu vizinho e sócio fundador do MERCOSUL. Com o intuito de atribuir uma dimensão empírica à resposta, são destacados dois episódios ilustrativos das principais divergências entre os dois países entre 1997 e 1999: i) obtenção do status de aliado especial extra-OTAN por parte da Argentina, em 1997, com consequente reação negativa por parte do Brasil; ii) oposição da Argentina ao pleito brasileiro por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, tema caro à diplomacia brasileira e que suscitou reações negativas das autoridades argentinas. Para atender aos objetivos colocados, as fontes foram concentradas em entrevistas realizadas com diplomatas brasileiros e argentinos, além de discursos de autoridades e matérias de imprensa.

Palavras-chave: Política externa argentina; Governo Menem; Diplomacy.

Abstract

It is a usual statement among foreign policy experts that Argentine policy to Brazil and the United States has established ties, checks and balances, besides impacts on one another. To dialogue with this literature, this article aims to analyze the backstage of Argentine's foreign policy, as well as to identify the reasoning behind Menem's government political-diplomatic disagreements towards Brazil. In this context we highlight the diplomatic perception in the realm of the best strategy to deal along with its neighbor and Mercosur's founding partner. For an empirical approach, we focus on two different disagreement episodes between those two countries between 1997 and 1999: i) the designation of major non-NATO ally given by the US government to Argentina, in 1997, resulting on a negative Brazilian reaction; and ii) the Argentine opposition to the Brazilian plea for a permanent seat at the United Nations Security Council, a relevant subject to the Brazilian diplomacy by the time, which was met by fierce negative reactions from Argentinean authorities. To fulfill the above-mentioned objectives our sources are focused on semi-structured interviews with Brazilian and Argentine diplomats, besides authorities' speeches and press reports.

Keywords: Argentine foreign policy; Menem government; Diplomacy.

Recebido: 05, Maio, 2020

Aceito: 29, Junho, 2020

A pesquisa que deu origem a esse artigo contou com o apoio da CAPES/Brasil através de uma bolsa de mestrado. Agradecimento àqueles que forneceram entrevistas, fundamentais para o avanço da pesquisa.

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Introdução

O ano de 1999 foi um ano difícil nas relações bilaterais entre Brasil e Argentina. Teria sido o ano mais difícil com a desvalorização do Real seguida de emissão da resolução 911 por parte da Argentina¹, e com o conseqüente aumento das desconfianças no campo político. A partir de 1999, o próprio MERCOSUL perde sua dinâmica devido ao esgotamento do modelo de comércio praticado somado às ondas protecionistas decorrentes da crise cambial brasileira. No entanto, os desacordos não se resumiram ao campo econômico; também se fizeram presentes na dimensão político-diplomática e, de alguma forma, se entrelaçaram com o comportamento da Argentina frente aos Estados Unidos.

O objetivo deste artigo é identificar, no campo das ideias, o que esteve por detrás dos desentendimentos do governo argentino com o Brasil na área da segurança internacional e o papel das percepções da Argentina na definição da sua estratégia junto ao sócio do MERCOSUL; e sua hipótese é de que esses desentendimentos não foram resultantes de uma disputa de poder. Nessa linha, busca-se dialogar com a afirmativa recorrente na literatura de que os comportamentos da Argentina frente ao Brasil e aos EUA teriam tido vínculos, pesos e contrapesos no universo da política externa argentina (SPEKTOR, 2014; RUSSELL e TOKATLIAN, 2003).

Nosso ponto de partida teórico é a relação entre ideias e política externa em seu processo de formulação e implementação para melhor entender as escolhas dos tomadores de decisão da política externa argentina. Com o intuito de atribuir uma dimensão empírica à resposta, destacamos aqui dois episódios ilustrativos das principais divergências político-diplomáticas entre Brasil e Argentina de 1997 a 1999, e que têm os Estados Unidos como pano de fundo: i) a obtenção do status de aliado especial extra-OTAN por parte da Argentina, em 1997, com conseqüente reação negativa por parte do Brasil; ii) a oposição da Argentina ao pleito brasileiro por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, tema caro à diplomacia brasileira e que suscitou reações negativas por parte das autoridades argentinas.

Portanto, o artigo está focado no período de 1997 a 1999 e a área de concentração da diplomacia analisada é a dimensão político-diplomática². Esta auxiliará na verificação de se há persistência de disputa de poder da Argentina com o Brasil, uma vez que envolve diretamente as autoridades políticas e diplomáticas presentes no *polycymaking* de política externa. Para isso, foi desenvolvido um conceito central para explicar o ponto de vista da diplomacia argentina no período e a se contrapor à “disputa de poder”, própria do realismo: a “disputa por prestígio”.

O realismo explica que uma diferença de poder entre atores pode levar à necessidade de compensação de poder a partir do investimento interno no aumento das capacidades materiais ou a partir de alianças regionais ou extra-regionais (WALTZ, 1979). Com base nessa perspectiva, uma eventual disputa de poder poderia ter sido levada a cabo por parte da Argentina para contrabalançar o poder do Brasil a partir de uma aliança extra-regional com os Estados Unidos com base na política das relações carnis³ do governo Menem. No entanto, a conclusão da pesquisa infere a ausência dessa disputa de poder, mas a permanência de uma rivalidade mais branda, denominada aqui de “disputa por prestígio”. Esta última é aqui definida como um tipo de rivalidade subjetiva e simbólica, portanto, menos conflituosa, já que não evoca benefícios materiais. A inspiração do conceito se origina na “dimensão simbólica do poder nacional” e no “prestígio internacional” expressas na obra do Barão do Rio Branco⁴ e nas entrevistas conduzidas para a pesquisa, nas quais surgia repetidamente a palavra “prestígio” nas narrativas das autoridades.

¹ A resolução 911 foi uma medida protecionista do governo argentino, como resposta ao barateamento das exportações brasileiras após a brusca desvalorização do Real, permitindo a imposição de salvaguardas contra qualquer produto do MERCOSUL. A percepção de “ano mais difícil” é expressa pelo embaixador Herrera Vegas (LA NACIÓN, 2000).

² Sem desconsiderar a importância da área econômica, não será objeto deste artigo contemplar divergências ou disputas tais como a desvalorização da moeda brasileira em 1999 ou a adoção de medidas protecionistas, correspondentes ao âmbito comercial.

³ A expressão “relações carnis” advém de um discurso de Di Tella, quando este defendeu *caralidad* – no sentido de substância – na relação com os Estados Unidos. Após críticas da imprensa argentina, denominando a relação almejada de *relaciones carnales*, o próprio chanceler argentino passa a usar a expressão de relação carnal, em detrimento de uma relação platônica, em referência a busca de benefícios tangíveis a partir dessa relação com a superpotência (CISNEROS, 2004).

⁴ Mello e Silva (1995) ressalta o que Rio Branco chamava de recursos materiais de poder e recursos simbólicos de poder.

Dessa forma, para dar conta do objetivo, no campo metodológico, as fontes deste artigo se concentram em discursos de autoridades, matérias de imprensa da época e, principalmente, entrevistas com diplomatas brasileiros e argentinos. Essas entrevistas tomaram uma abordagem qualitativa e semiestruturada com objetivos exploratórios de pesquisa, possibilitando espaço de voz para a exposição dos entrevistados em torno do problema⁵.

Argentina como aliada especial extra-OTAN: Aliada contra quem?

O título desta seção tem por inspiração a indagação irônica de Fernando Henrique Cardoso (FHC), presidente brasileiro à época, ao tomar conhecimento do status recebido pela Argentina como aliada especial dos Estados Unidos extra-OTAN, em agosto de 1997: “aliados contra quem?” (apud SALOMON, 1997), pergunta criticando a aliança simbólica entre os dois países.

O flerte da Casa Rosada com a maior aliança militar do pós-Guerra Fria teve início nos primeiros anos da presidência de Carlos Menem, em 1992, com o discurso do chanceler Guido di Tella no Conselho de Representantes Permanentes do Atlântico Norte, em Bruxelas (LINS, 1999). O objetivo primário era negociar a entrada da Argentina na Organização do Tratado do Atlântico Norte como membro associado. A partir de então, os diplomatas argentinos começaram a trabalhar pela iniciativa (REFICCO, 1998). No entanto, somente no segundo mandato de Menem, a negociação da condição, não mais de aliado da OTAN, mas de aliado extra-OTAN dos Estados Unidos, é retomada na viagem de Menem ao país, em 1996, ocasião em que o presidente argentino formalizou a solicitação diante de Bill Clinton (CORTES, 2003, p.15).

Em sequência, o anúncio de que os EUA forneceriam o status à Argentina ocorreu extraoficialmente a partir da Secretária de Estado, Madeleine Albright, e, oficialmente, com a visita do presidente americano à Argentina, em outubro de 1997 (LA NACIÓN, 1997a). Nesta visita, segundo discursos de Clinton e sua delegação, os Estados Unidos reconheciam o esforço argentino ao identificar que a relação entre ambos passava por um momento excepcional, no qual destacava a aliança de valores entre os dois países (LA NACIÓN, 1997b). Ademais, ele reconhecia as participações militares da Argentina na segurança internacional, como o envio de navios militares para a Guerra do Golfo, de soldados para a ocupação militar do Haiti e para as forças de paz do Kosovo, além da missão da OTAN na Bósnia. No entanto, segundo Russell e Norden (2002, p.89), os EUA recompensaram a Argentina com o status de aliado extra-OTAN, mais por sua lealdade do que por seu papel no sistema internacional de segurança.

A notícia chegou ao Brasil em uma reunião entre diplomatas brasileiros e argentinos com a presença dos chanceleres de ambos os países. O encontro, em agosto de 1997, visava à montagem de um mecanismo de consulta e coordenação bilateral em matéria de defesa e segurança internacional. Na ocasião, o chanceler argentino Guido di Tella recebeu um telefonema de Sandy Berger, então assessor de segurança nacional dos Estados Unidos, e comunicou em seguida aos diplomatas brasileiros do novo status recebido por Washington (BOTAFOGO GONÇALVES, 2017)⁶. Segundo o ex-embaixador do Brasil na Argentina, Botafogo Gonçalves, o ambiente transformou-se de um encontro amistoso e cordial em uma situação de desconforto entre as duas chancelarias.

⁵ O roteiro de perguntas compreendeu quatro *kickoff questions*: pergunta de pesquisa, hipótese de trabalho e cada um dos dois casos de divergência político-diplomática bilateral. As entrevistas foram conduzidas pessoalmente por Ariane Costa entre setembro de 2017 e março de 2018, nas cidades do Rio de Janeiro e de Buenos Aires com os diplomatas brasileiros: Celso Amorim (Embaixador junto a ONU entre 1995 e 1999), Marcos de Azambuja (Embaixador na Argentina entre 1992 e 1997), José Botafogo (Embaixador na Argentina entre 2001 e 2003) e Luiz Felipe de Seixas Corrêa (Secretário Geral do Itamaraty entre 1999 e 2001); e com as autoridades argentinas: Andrés Cisneros (vice-chanceler entre 1992 e 1996), Fernando Petrella (Embaixador da junto a ONU entre 1996 e 1999), Juan Pablo Lohlé (Embaixador no Brasil de 2003 a 2011) e Carlos Escudé (assessor do Ministério das Relações Exteriores de 1991 a 1992). A seleção dos entrevistados se deu com o objetivo de equilíbrio de perspectivas entre tomadores de decisão brasileiros e argentinos, dotados de vínculo direto na relação entre os dois países ou participação ativa nos dois casos de disputa analisados. As autoridades argentinas Adalberto Giavarini (chanceler de 1999 a 2001), Diego Guelar (Embaixador no Brasil de 1996 a 1997) e Jorge Hugo Herrera Vegas (Embaixador no Brasil de 1997 a 2000) não responderam à solicitação de entrevista e Carlos Menem (presidente entre 1989 e 1999) negou a solicitação.

⁶ Confirmado por Lampeira (2010).

É imperativo destacar que o status de aliado especial tem relação com o alinhamento aos EUA e não com vínculo à OTAN. Segundo Madeleine Albright, esta é uma categoria que reconhece uma relação política especial com os EUA (SPEKTOR, 2014). Apesar da aliança representar um diálogo estreito com Washington, ela não implica em nenhum compromisso, em matéria de segurança por nenhuma das partes (Idem). À época eram também aliados especiais extra-OTAN: Austrália, Coreia do Sul, Egito, Japão, Israel, Jordânia, e Nova Zelândia. Portanto, países cujas regiões implicavam questões de segurança mais prementes para os EUA do que a Argentina. Em resumo, o status de aliado extra-OTAN possui pouco valor substantivo, mas grande valor simbólico, uma vez que a Argentina era o oitavo país a receber esse status no mundo e o primeiro no continente americano. Na prática, porém, a posição lhe dava apenas acesso a equipamento militar excedente e participação em exercícios militares compartilhados (RUSSELL e NORDEN, 2002, p.88), pouco excedendo o plano da retórica (PICAZO, 2004, p.30).

Picazo (2004) destaca a possibilidade de um interesse estratégico subjacente dos EUA na aliança com a Argentina. Segundo o autor, tal aliança, representaria para o governo norte-americano uma compensação do poder ascendente do Brasil; isto é, um contrapeso na região sul-americana para os interesses estadunidenses. Em um contexto de pretensões de liderança regional do Brasil e de discursos do país como *player* global, o estreitamento de laços políticos dos EUA com a Argentina funcionaria como contrapeso, segundo essa perspectiva. Para Huntington (1999, p.47), o novo status fornecido à Argentina representaria a estratégia americana em melhorar as relações com a potência regional secundária da América do Sul, contrabalançando a emergência do Brasil⁷, na qualidade de potência regional primária.

Desde o Brasil, esta perspectiva também se fazia sentir. O ex-presidente, então senador, José Sarney, importante participante do desenho da integração e cooperação Brasil-Argentina, atribuiu à administração Clinton a intenção de introduzir uma fratura no MERCOSUL: “Acredito que o povo brasileiro e o povo argentino [...] não permitirão que interesses menores [...] semeiem aquilo que os Estados Unidos desejam e que está muito claro: a desestruturação do MERCOSUL” (SARNEY, 1997). Adicionalmente, acusou a Argentina de ser instrumento de uma estratégia norte-americana para dividir os países do bloco (LA NACIÓN, 1997a) e apontou Menem como “instrumento de divisão do continente” (TORRES, 1997).

A reação negativa não veio somente do Brasil, mas também do Chile. O Presidente Eduardo Frei (1994-2000), criticou a atitude norte-americana alegando que traria desequilíbrio regional. Russell (1994) já afirmava que um dos custos do alinhamento argentino com os EUA era a geração de desconfianças e receios por parte dos países latino-americanos.

Por outro lado, as críticas do Presidente Cardoso não foram tão explícitas como as de Frei ou de Sarney. Ao contrário, as imprensas brasileira e argentina apontavam que o presidente brasileiro buscava minimizar o impacto prático do status (LA NACIÓN, 1997a). Em relato à Folha de São Paulo, FHC afirmou que não temia conspirações norte-americanas e acrescentou que “nós, brasileiros, não temos uma preocupação doentia com o que pensam os Estados Unidos” (SALOMON, 1997), em uma crítica clara ao *modus operandi* do governo Menem. Em termos político-diplomáticos, a indiferença transmitida pela presidência brasileira detinha muito mais representatividade nas relações exteriores do que um discurso inflamado do senador Sarney. Ao menos, as respostas a esse último nas imprensas argentina e norte-americana indicam que foi dessa forma que EUA e Argentina escolheram interpretar.

A primeira reação por parte dos EUA foi a de que as consequências foram inesperadas e de que a ideia de existência de um plano deliberado norte-americano para dividir a região fazia parte de uma “visão velha e estereotipada”. Na tentativa de reduzir o mal-estar na região, Washington declarou que o status era meramente simbólico e que Brasil e Chile poderiam ser nomeados como aliados extra-OTAN se assim almejassem. O porta-voz do Departamento de Estado, James Rubin, respondeu às acusações de Sarney afirmando que os EUA teriam boas relações com os dois países e que o status de “aliada militar íntima” dado à Argentina se devia ao reconhecimento de sua “boa cidadania mundial” (Idem). A partir do

⁷ Uma análise das reais intenções de Washington para com a América do Sul no convite à Argentina para ser aliada especial extra-OTAN é tema para outra pesquisa.

Secretário adjunto para Assuntos Interamericanos, Jeffrey Davidow, o governo dos Estados Unidos “desmentiu categoricamente que estivesse buscando fricções entre Argentina, Brasil e Chile” (LA NACIÓN, 1997a).

Contudo, em julho de 1999, por sugestão de seu Secretário de Planejamento Estratégico, Jorge Castro, a Argentina solicitou formalmente sua entrada à OTAN como membro associado ou de “categoria similar a se estabelecer” (SOLIANI; ROSSI, 1999). A solicitação ocorreu a partir de carta direcionada ao Presidente Clinton e ao Secretário-Geral da OTAN, Javier Solana, enviada por Menem, em seu último ano de governo (COLACRAI, 2004, p.19). Em resposta, o Itamaraty, por meio de comunicado oficial, criticou não ter sido consultado pelo governo argentino e acrescentou que um eventual aceite por parte da Organização “introduziria elementos estranhos ao contexto de segurança regional sul-americana” (Idem). A percepção brasileira era de que a Argentina buscava exercer unilateralmente a responsabilidade da segurança regional na qualidade de aliado especial dos EUA (CORTES, 2003, p.15). A incorporação da Argentina como aliado extra-OTAN confirmou a percepção do Brasil como um aliado econômico, e não como aliado estratégico. Tal separação já vinha sendo feita antes de 1997, mas a obtenção do status consolidou essa separação, na qual o alinhamento argentino com o Brasil se dava no campo econômico-comercial e o alinhamento com os EUA se dava no campo da defesa e da segurança.

Nesse período, em um gesto de rejeição simbólica, o Brasil desaconselhou a visita do Presidente Menem a Brasília em julho de 1999, a partir de uma coletiva de imprensa no Palácio do Planalto (CLARÍN, 1999). A justificativa era de efeito prático: o descontentamento brasileiro com a resolução 911 da Argentina, que afetava as exportações brasileiras para o país. No entanto, a leitura da imprensa era a de que o descontentamento original vinha do pedido de Menem de entrada na OTAN (Idem).

Como resultado lógico, os países da organização negaram a entrada da Argentina como membro associado. Ironicamente, a resposta negativa ao pleito chega às autoridades diplomáticas argentinas em telefonema recebido em Brasília diante de diplomatas brasileiros. Segundo Botafogo Gonçalves (2017), quando estavam presentes em uma das salas de reuniões do Itamaraty, um assessor de Guido di Tella o evoca para fora da sala para o telefonema. Ao retornar à sala, o chanceler argentino relata em primeira mão aos diplomatas brasileiros que o pedido argentino havia sido rechaçado, com a justificativa evidente de que a Argentina se encontra no Atlântico Sul, não atendendo ao requisito básico de pertencer a uma organização do Atlântico Norte. Formou-se, portanto, de um obstáculo geográfico um obstáculo jurídico, já que a organização não acolhia países de fora do seu hemisfério.

Para Celso Amorim, a questão do status de aliado dos Estados Unidos extra-OTAN não tinha importância para o Itamaraty, mas se a Argentina entrasse na organização como membro “seria um problema” (AMORIM, 2018). Para o Chefe da Divisão de Assuntos internacionais da ESG, Manuel Cambeses Júnior (1999), foi surpreendente que a Argentina tenha proposto o seu ingresso na maior aliança militar do mundo sem efetuar consultas diplomáticas prévias aos países sócios do MERCOSUL.

Diferentemente dos demais países com igual status à época, a Argentina não necessitava da proteção do guarda-chuva americano de defesa (REFICCO, 1998). O objetivo da Casa Rosada de entrada na OTAN não se deu por uma questão de ampliação da margem de segurança do país com base na percepção de ameaças, uma vez que a gestão Menem já não pensava mais em termos militares. Ao contrário, o objetivo se concentrava na inserção do país no Ocidente, integrando-se a partir de uma de suas instituições mais representativas (idem). Também para Picazo (2004, p.80), a aliança representava mais uma peça na política de alinhamento.

Desde o início de sua gestão, o chanceler Guido Di Tella demonstra em seus discursos a importância da Argentina ser reconhecida como pertencente ao “Clube do Ocidente”. Objetivo este baseado na demonstração oficial do reconhecimento dos EUA de que a Argentina não era mais a “ovelha negra” do passado, mas que havia se tornado um país de confiança no sistema internacional: “Nós queremos pertencer ao Clube do Ocidente. Eu quero ter uma relação cordial

com os Estados Unidos e não queremos um amor platônico. Nós queremos um amor carnal com os EUA. Nos interessa, porque podemos tirar um benefício”⁸ (Di Tella, apud Reficco, 1998, p.80)⁹.

O fragmento acima, datado do primeiro ano da gestão do chanceler, foi o responsável original pela caracterização pública das “relações carnis”, figurando o esforço de Guido di Tella de tornar pública a nova orientação de política externa da sua gestão. O desejo de pertencimento ao “Clube do Ocidente” levou a uma série de ações da Argentina de acercamento aos EUA e ao Atlântico Norte, fazendo parte desta lógica o próprio pleito de entrada como membro associado à OTAN. Este último é comparável ao interesse em entrar na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O objetivo em ambos os casos é mais simbólico do que prático, na busca de um atestado perante o sistema internacional de sua identidade como democracia, economia de mercado e de defesa dos direitos humanos. De fato, as declarações públicas do governo norte-americano destacaram a qualidade de “ator de confiança” nas justificativas para o fornecimento do status, o que demonstra que o esforço foi bem-sucedido dentro dos objetivos traçados pelo governo Menem.

Assim, o empenho argentino de entrada na OTAN é explicado pela busca de aproximação e aceitação do Ocidente e não de contrabalançar o poder do Brasil. Na própria visão do Itamaraty, o novo status argentino de aliado dos EUA extra-OTAN não era percebido como ameaça ou rivalidade. Ao contrário, era encarado com comichade por parte dos diplomatas à época. Para o embaixador Botafogo Gonçalves, o episódio foi percebido de maneira jocosa pelo Itamaraty, o que foi confirmado também pelo Ministro Celso Amorim (2018). Para Azambuja (2018), “a Argentina já havia convencido aos EUA de suas intenções, não havia a necessidade de cambalhotas políticas.”

Brasil e o pleito pela cadeira permanente no CSNU: candidato natural para quem?

Segundo Russell e Tokatlian (2011), as divergências entre Brasil e Argentina alcançaram seu ponto alto na questão da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Desde a extinta Liga das Nações o Brasil aspira a um assento permanente na instância decisória do concerto de países. Com o fim da Guerra Fria, a necessidade de reforma do Conselho tornou-se ainda mais latente. Em 1989, o presidente brasileiro José Sarney propôs o alargamento do CSNU sob a defesa do aumento da representação dos países periféricos, em discurso na Assembleia Geral (SARNEY, 1989, p.625-626). Cinco anos depois, o Brasil apresentou formalmente a sua candidatura para a ocupação de um assento permanente na ocasião de abertura da AGNU de 1994.

Ao longo da década de 1990, a aspiração do Brasil sobre a cadeira permanente apresentou fôlego maior no governo de Itamar Franco (1993-1994) e no primeiro mandato de Cardoso (1994-1998), quando o país contava com a presença de Celso Amorim como chanceler e embaixador do Brasil junto às Nações Unidas, respectivamente. Amorim era conhecido como um diplomata que alimentava grande apelo pela busca do assento permanente no CSNU. Segundo Lampreia (2010), essa era uma “obsessão de Amorim de maneira muito estridente”. E se o próprio chanceler brasileiro do período enxergava dessa maneira, não poderia ser outra a percepção dos diplomatas argentinos.

Ainda no decorrer dos anos 1990, a Argentina demonstrou forte interesse na participação em assuntos de segurança internacional, chegando a garantir uma cadeira rotativa no CSNU nos biênios de 1994-1995 e 1999-2000 (CORIGLIANO, 2003a, p.232). A divergência com o Brasil em torno da questão do Conselho de Segurança era um tema caro à Argentina. Prova disso é o fato de o tema ter sido alvo de diálogo entre o chanceler Guido di Tella e a Secretária de Estado Madeleine Albright, no qual o chanceler expunha diretamente a oposição argentina por um assento permanente para o Brasil (SPEKTOR, 2014).

⁸Nosotros queremos pertenecer al Club de Occidente. Yo quiero tener una relación cordial con los Estados Unidos y no queremos un amor platónico.

Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos. Nos interesa, porque podemos sacar un beneficio.

⁹A fonte original foi artigo de Di Tella, publicado no jornal Página 12, em 1999.

A posição da Casa Rosada se manteve historicamente desde a Liga das Nações na oposição da existência de membros mais privilegiados que outros em fóruns multilaterais. Sem mudanças de posição ao longo dos diferentes governos, a Argentina manifestou oposição direta à proposta brasileira de reforma do Conselho, opondo-se sistematicamente a apoiar suas aspirações (RUSSELL, 2010, p.279). Para evitar maiores divergências com o Brasil, o país formulou a alternativa aos moldes onusianos de criação de cadeiras rotativas para dois ou três países da América Latina com mandatos temporários. Segundo essa perspectiva, a reforma deveria se dar a partir da incorporação de novos membros, mas sem um caráter permanente (idem, p.233). No entanto, a sugestão alternativa não parecia vantajosa para o Itamaraty. Para Celso Amorim, as vagas rotativas por região já existiam sem a necessidade de reforma (AMORIM, 2018).

Como autoridade que lidou de frente com a oposição argentina, Amorim relata que sentiu “rivalidade forte” no tema da reforma do CSNU em Nova Iorque. Exemplo disso, é o episódio relatado por ele na ocasião de uma visita de cordialidade à sua contraparte argentina quando assume o posto de embaixador junto às Nações Unidas. É de praxe que o novo indicado para a posição do Brasil realize uma visita ao representante argentino, e vice-versa, na qualidade de primeiro gesto político quando alocado no posto. Nesse contexto, Amorim lembra que, em sua primeira visita ao embaixador argentino, à época, o embaixador Emilio Cárdenas, surpreendeu-se com o conteúdo objetivo e seco do primeiro recado do diplomata: “sou contra a entrada do Brasil no Conselho de Segurança”. Segundo Amorim, um tema que nem ao menos estava na pauta da reunião.

No discurso de Amorim na Assembleia Geral em 1994, a representação da região e dos países em desenvolvimento era mencionada pelo Brasil como uma das justificativas de legitimidade para a sua candidatura: “a região da América Latina e do Caribe deve estar contemplada em qualquer ampliação do Conselho” (AMORIM, 1994). Ainda no mesmo discurso, ao afirmar “somos parte da América Latina e orgulhamo-nos de estarmos inseridos em sua longa história de paz”, o ex-chanceler destacava também as credenciais pacíficas da região, posicionando o Brasil indiretamente como representante regional. Quando questionado sobre a posição argentina de não se sentir representada pelo Brasil, Amorim explica “o Brasil se coloca como representante como força de expressão. Na prática, os países não representam as suas regiões dentro do Conselho” (AMORIM, 2018).

Em 1995, Strobe Talbott, Secretário de Estado adjunto, ponderou que os Estados Unidos referendariam o pleito brasileiro se o Brasil obtivesse o apoio da comunidade latino-americana (ARRAES, 2005, p.9). No entanto, a Argentina seguia firme em defesa da rotatividade da cadeira no continente, o que demonstrava a falta de consenso entre os dois vizinhos e, adicionalmente, do México, que também seguia sua tradição de oposição a um eventual assento permanente para o Brasil.

No ano seguinte, ocorreu um esvaziamento do tema, tanto na ONU quanto no Brasil, que, por sua vez, diminuiu o perfil dado à região na candidatura devido à oposição argentina (ARRAES, 2005). Lampreia, inclusive, realiza um discurso na AGNU em 1996, no qual afirma que o assento permanente não era uma prioridade brasileira (LAMPREIA, 1997b). O próprio Lampreia não era tão enfático em relação à questão do assento permanente, ponderando as responsabilidades adicionais que a posição traria para o Brasil, inclusive, em termos financeiros:

[...] é necessário um debate amplo sobre as responsabilidades concretas que nos incumbiriam como membro permanente, já que, além do ônus financeiro [...] essa condição implica não a obrigatoriedade, mas a disposição de participar mais ativamente em operações de paz e o imperativo de termos preparo e disponibilidade militar para fazê-lo de forma ágil (LAMPREIA, 1997b).

Em depoimento oral, Lampreia (2010) ainda explica que desde antes da posse de Cardoso em 1995, o presidente e ele concordaram que o tema do CSNU “não devia ser uma obsessão brasileira” e que o MERCOSUL, assim como o relacionamento com os vizinhos e com os EUA eram a prioridade do governo em matéria de política externa. Dessa forma, ao mesmo tempo que reduzia o perfil da candidatura do Brasil, Lampreia solicitava à sua contraparte na Argentina menos alarde na oposição sobre o tema:

Em 1996, porque já tínhamos tido a convicção de que o assunto não iria andar, foi a afirmação que eu fiz ao Guido di Tella de que nós não renunciaríamos a nossas ideias, mas que não transformaríamos isso em uma prioridade muito vocal, muito acentuada da nossa posição e manteríamos um perfil baixo no assunto sempre que a Argentina não procurasse fazer uma campanha antibrasileira também nesse campo. (LAMPREIA, 2010, p.200)

Adicionalmente, o chanceler brasileiro relata que as desavenças entre ambos os países sobre a reforma do CSNU carregavam o efeito de se espalhar para outras áreas e temas, prejudicando eventualmente a relação bilateral como um todo: "O assunto ameaçava repercutir sobre tudo, não é? Porque mesmo que fosse uma brasa dormida, essa questão da rivalidade Brasil-Argentina podia de repente ser insuflada aí por um episódio como esse e virar um caso e um entrave ao progresso em todas as áreas" (LAMPREIA, 2010, p.200).

No entanto, a trégua termina em 1997, quando a ONU e o Itamaraty retomam as discussões sobre a reforma. Menem realiza uma declaração pública criticando a posição brasileira e defendendo que a presença do vizinho como membro permanente do Conselho traria "graves desequilíbrios regionais" (GRONDONA, 1997). Rebatendo a colocação de Menem, Lampreia escreve artigo na Folha de São Paulo mencionando surpresa e desagrado com a posição do presidente argentino:

A reforma do conselho não é um tema central, estrutural, nas relações entre o Brasil e a Argentina ou para o Mercosul. Nosso interesse principal na questão foi resguardado: não queremos que o assunto afete adversamente as relações com a Argentina nem a coesão do Mercosul. Não queremos que se instrumentalizem esse e outros temas para criar a cizânia entre parceiros especiais, nem para introduzir falsos elementos de barganha que jamais aceitaríamos (LAMPREIA, 1997a).

O artigo de agosto de 1997 é escrito poucas semanas após o incômodo episódio da reunião de Itaipava. Diante do breve estremeamento das relações entre as duas diplomacias devido ao novo status de aliado extra-OTAN da Argentina, o Brasil levanta o tom do discurso no tema do CSNU. No mês seguinte, em discurso na AGNU, Lampreia rechaça a proposta argentina de rodízio e relança o tema da candidatura do Brasil, afirmando que o país seria um candidato natural para uma eventual cadeira. A reação incisiva de Lampreia (1997b) tira da margem de discussão da Argentina a questão da reforma do CSNU, alegando não ser tema de interesse bilateral ou regional. Na ocasião da reunião de Itaipava, Lampreia explica que "Guido" e ele conversaram muito sobre as posições em relação à reforma do CSNU e estava claro que havia uma forte cisão entre os dois países (LAMPREIA, 2010).

Em Buenos Aires, a repercussão do pleito brasileiro pela cadeira permanente foi muito negativa, segundo Marcos de Azambuja (2018), embaixador em Buenos Aires no período. De fato, a Argentina foi a responsável pela oposição mais forte a uma vaga permanente para o Brasil. Segundo as palavras de Lampreia (2010), "o pior problema era a Argentina, especialmente, a chancelaria e, sobretudo, Petrella que detinha uma posição muito forte a esse respeito". Fernando Petrella era diplomata de carreira e havia sido indicado para a posição de Representante da Missão Permanente da Argentina junto à ONU entre 1996 e 1999, um dos postos mais importantes da diplomacia argentina, junto com as embaixadas em Washington e em Brasília.

Em 1999, a oposição sustentada por Petrella teve influência direta na confecção do discurso de Menem na AGNU daquele ano. No discurso, o presidente argentino se opõe taxativamente à reforma do CSNU no formato que o Brasil defendia, reiterando a posição argentina de que a categoria de membro permanente "não se deve introduzir nas regiões nas quais [a categoria] não existe"¹⁰ (LA NACIÓN, 1999). Em entrevista com jornalistas, quando questionados sobre o tom da afirmativa, Guido di Tella comenta que o texto definitivo do discurso teve modificações de última hora redigidas por ele próprio e por Fernando Petrella (Idem). A atuação deste último era caracterizada por Lampreia como aquele que adota posturas excessivamente antibrasileiras (LAMPREIA, 2010). Opinião essa compartilhada por outros diplomatas brasileiros

¹⁰ no debe introducirse en las regiones en las que [la categoria] no existe.

e argentinos, sendo confirmada a partir de depoimentos orais do embaixador brasileiro Botafogo Gonçalves (2017) e do embaixador argentino Pablo Lohlé (2017), segundo os quais Petrella tinha reservas em relação ao Brasil.

A questão, portanto, não reside na ausência de apoio oficial da Argentina *per se*, mas na justificativa para tal defendida pelo governo Menem: desequilíbrio de poder regional. O discurso da presidência se baseava em questões de política de poder e alteração do equilíbrio regional – o que revela inconsistência com as narrativas dos diplomatas argentinos, dentre eles, o próprio Petrella que sustentava ausência de rivalidades com o Brasil. Quando indagado sobre a existência de algum vestígio de rivalidade na oposição argentina ao pleito brasileiro, Petrella responde que “a oposição argentina é ao sistema atual do CSNU e não ao Brasil, não havendo motivos para a Argentina alimentar qualquer rivalidade regional com seu vizinho (PETRELLA, 2017). Adicionalmente, Petrella compara o Brasil aos demais membros do G-4¹¹, explicando que a oposição recebida por Índia, Japão e Alemanha, sustentada por Paquistão, China e França, respectivamente, em relação aos interesses de uma cadeia permanente correspondem a rivalidades geopolíticas regionais históricas que não existem entre Brasil e Argentina. O diplomata adiciona ainda que “o Brasil construiu um complexo de culpa na Argentina por não termos apoiado o seu pleito” (PETRELLA, 2017).

Apesar da oposição assertiva de Petrella, a reação dos argentinos à reforma do CSNU aos moldes brasileiros não era consensual. Havia críticas por parte de uma oposição na Argentina que defendia a priorização da parceria com o Brasil. Escudé (1998), na contramão da versão oficial da diplomacia argentina, defendia que o país apoiasse o pleito brasileiro. Em uma perspectiva pragmática, explica que, uma vez que a Argentina não tem a influência necessária para adquirir um assento próprio para si, faria sentido apoiar o vizinho na empreitada. “É imperativo que a Argentina apoie o Brasil nesta e outras questões similares. [...] Argentina não pode competir por esse assento no Conselho. Se não apoia o Brasil em relação a temas nos quais os EUA estão dispostos a apoiá-lo, de que vale ao Brasil a aliança com a Argentina?”¹² (ESCUDE, 1998, p.76).

Em depoimento oral, Escudé confessa que as chances de o Brasil lograr o assento eram tão ínfimas que a Argentina teria muito mais a ganhar se o apoiasse em detrimento de uma oposição ao pleito brasileiro (ESCUDE, 2017).

Entre a assertiva oposição de Petrella e o apoio pragmático de Escudé, ainda havia aqueles que apoiavam o assento permanente para o Brasil, mas não da forma como estava sendo buscada pelo Itamaraty. Nesse meio-termo se posicionavam figuras como o vice-chanceler Andrés Cisneros e o jornalista argentino Mariano Grondona. Para Cisneros, as diferenças existentes entre Brasil e Argentina eram mais aparentes que profundas (CISNEROS, 2018). Segundo ele, a divergência não estaria na proposta final, mas na via escolhida pelo Brasil para se chegar a ela. Na perspectiva de Cisneros, havia duas vias para se reivindicar uma posição de membro permanente: a “via oligárquica”, com base no peso econômico, político e militar, e a “via democrática”, com base no poder de representatividade da região em que está inserido. Isto exposto, Cisneros defende que o Brasil se candidatasse não pelo seu peso individual, mas por seu peso de representatividade. Para ele, os assentos adicionados com a reforma não deveriam ser permanentes, mas temporários, sendo ratificados pela própria região de tempos em tempos. Em síntese, Cisneros finaliza:

Se pretende ir porque representa a região, é a região que debe enviá-lo, e não solicitar a entrada por porta democrática, mas apresentando argumentos da porta oligárquica: ‘eu tenho um grande PIB, muita população e território para que o escolham as grandes potências e não os vizinhos da região’ [...] corresponde demarcar que se trata de um exemplo das relações que o Brasil deve manter com seus vizinhos: se *hegemon* ou líder.¹³

¹¹ Fórum de quatro países que se apoiam no pleito por uma cadeira permanente no CSNU.

¹² Resulta imperativo que Argentina apoye a Brasil en esta y otras cuestiones similares. [...] Argentina no puede competir por ese asiento en el Consejo. Si no apoya a Brasil respecto de temas en los que Estados Unidos están dispuestos a apoyarlo, ¿de qué le vale a Brasil la alianza con Argentina?

¹³ si pretende ir porque representa a la región, es la región la que debe enviarlo, y no reclamar la entrada por la puerta democrática, pero esgrimiendo argumentos de la puerta oligárquica: ‘yo tengo mucho PBI, población y territorio para que lo elijan a dedo las grandes potencias y no sus vecinos de la región’ [...] corresponde puntualizar que se trata de un ejemplo de las relaciones que Brasil quiere mantener con sus vecinos: si como *hegemon* o como líder. Idem.

Na mesma linha de raciocínio, Mariano Grondona defende em coluna no *La Nación* em 1997, o apoio de seu país a uma cadeira permanente do Brasil como um gesto de elegância, maturidade e reconhecimento (GRONDONA, 1997). Contudo, ele também critica a forma unilateral com a qual o Brasil defendia a reforma, afirmando que o Brasil não deve candidatar-se a porta-voz da América Latina sem ter dialogado antes com a mesma: “Ou atua em um mundo como porta-voz de uma região a qual se sente intimamente ligado ou se situa um isolamento dourado com sua pretensão de grandeza como única companhia”. Para Grondona, “ou o Brasil é a cabeça do leão ou o leão”¹⁴. Isto é, ou se identifica como porta-voz de uma região ascendente ou como potência emergente que avança sozinha como ator global.

Colocar-se mesmo que indiretamente, como representante de uma região que não lhe outorgou esse status de representante é, de fato, problemático. Por mais que o apelo regional não tenha sido insistido ao longo dos anos após o discurso de Amorim em 1994 na AGNU, a Argentina demonstrou que, na qualidade de país vizinho, sócio originário do MERCOSUL e, ainda, aliado estratégico, gostaria de ser consultada pelo Brasil em movimentos globais como esse.

Para Seixas Corrêa e Amorim, seria natural que houvesse desconforto dos vizinhos em relação às ações brasileiras devido ao tamanho do Brasil (SEIXAS CORRÊA, 2018; AMORIM, 2018). Para outros, teria havido baixa sensibilidade dos diplomatas brasileiros com a Argentina no caso da reforma do CSNU. Para Botafogo Gonçalves, um dos embaixadores brasileiros mais reconhecidos pela defesa da integração e cooperação entre Brasil e Argentina, o Brasil tomou uma postura arrogante em relação ao vizinho ao não dialogar sobre o seu pleito por um assento permanente na ONU (BOTAFOGO GONÇALVES, 2017).

No quadro abaixo estão representadas as três posições de autoridades argentinas no tema de uma cadeira permanente para o Brasil no Conselho de Segurança:

Quadro 1 – Posições de autoridades argentinas no tema de uma cadeira permanente para o Brasil no CSNU

Oposição total	Apoio parcial	Apoio total
Fernando Petrella (diplomata de carreira)	Andrés Cisneros (cientista político, vice-chanceler)	Carlos Escudé (acadêmico, assessor da chancelaria)
“Brasil sócio”: enxerga o Brasil horizontalmente, sem divisões de Norte-Sul no entorno regional	“Brasil líder”: reconhece o peso diferente entre os países e enxerga o Brasil como ator relativamente mais poderoso	“Brasil aliado”: não só reconhece, mas alerta para o peso diferente entre os países, enxergando o Brasil como superior, em termos de poder.
Oposição total à cadeira permanente do Brasil e ao sistema do CSNU	Apoio ao assento permanente para o Brasil, mas pela via democrática e não pela via oligárquica	Apoio ao assento permanente para o Brasil, independente da via.
Justificativa: o CSNU deve ser mais democrático, ao invés de incluir mais atores ao seu “clube de elite”.	Justificativa: o Brasil deve candidatar-se com o aval dos países da região, garantindo interlocução e representatividade aos seus vizinhos	Justificativa: pragmatismo e apoio ao vizinho em troca de benefícios materiais.

Fonte: elaboração própria a partir das entrevistas com Petrella (2017), Escudé (2017) e Cisneros (2018).

Desde a visão do realismo periférico, que pautou em grande parte a política externa do governo de Menem, as relações econômico-comerciais deveriam ser priorizadas e, neste caso, a posição de rejeição do pleito brasileiro pelo governo argentino seria de cunho geopolítico¹⁵. O princípio básico do paradigma não condiz com a lógica da disputa por

¹⁴ U opera en un mundo como vocero de una región a que se siente intimamente ligado o se ubica en un dorado aislamiento con su pretensión de grandeza como única compañía. / o Brasil es la cabeza del leon o el leon.

¹⁵ O governo de Menem assumiu suas ideias do realismo periférico, de Carlos Escudé (1992) em quase sua totalidade, com exceções pontuais como o não apoio ao Brasil a uma cadeira permanente no CSNU.

prestígio: não faz sentido, para essa teoria, que a Argentina dispense energia rivalizando com um ator mais forte, mas aliar-se a ele para tirar benefícios dessa relação.

No entanto, há que se levar em conta a ausência de consulta do governo brasileiro ao seu parceiro estratégico; postura que, nas esferas diplomáticas, resulta em mal-estar. Sendo assim, qual é a base ideacional da oposição argentina ao Brasil?

Algumas questões simbólicas nacionalistas de prestígio perpassam diversos governos de diferentes orientações na Argentina. A questão da reforma do CSNU passou por uma questão de prestígio, seja por não autorizar o vizinho a adquirir uma posição hierarquicamente mais alta no concerto de nações ou por não autorizar a candidatura desse mesmo vizinho sem o aval explícito argentino para a ocupação dessa posição.

Há uma diferença central entre as definições dos conceitos de rivalidade e disputa por prestígio. De um lado, a rivalidade pressupõe a concorrência entre pares que competem entre si em torno de um mesmo objetivo. No entanto, não é esse o caso das principais divergências político-diplomáticas entre Brasil e Argentina no período. A Argentina não almejava um assento permanente no CSNU, tampouco o Brasil, à época, pretendia qualquer tipo de associação à OTAN, seja como membro associado ou aliado especial dos EUA. Por outro lado, a disputa por prestígio por parte da Argentina pressupõe uma busca por notoriedade e reputação entre os pares, sendo essencialmente simbólica, uma vez que a demanda é por valores e não objetivos de razão prática. Tanto o assento permanente almejado pelo Brasil quanto a entrada na OTAN almejada pela Argentina faziam parte de símbolos de notoriedade e reputação no cenário internacional. Em suas definições, a rivalidade é essencialmente pragmática, enquanto a disputa por prestígio é essencialmente subjetiva e simbólica e, portanto, usualmente, menos frontal, já que não evoca benefícios materiais.

A disputa é então de prestígio e não de poder; fica claro como as posições mais assertivas se concentram na diplomacia argentina e não em outras posições burocráticas do governo. Exemplo disso é um dos relatos da experiência mencionada no depoimento de Celso Amorim: quando embaixador junto à ONU, conheceu uma autoridade argentina que não era diplomata de carreira e à época em que se conheceram, não via problema no apoio ao Brasil na questão do assento permanente. No entanto, após indicado ao posto diplomático, essa mesma autoridade passou a defender categoricamente o não apoio (AMORIM, 2018). Apesar de não ter relatado o nome da autoridade, a pesquisa indica que se tratava do Andrés Cisneros, que em entrevista afirmou apoio ao Brasil a um assento no Conselho e também em discurso no Itamaraty. No entanto, em 1999, quando ainda era Secretário de Relações Exteriores e Assuntos Latino-americanos do MREC, opôs-se de maneira assertiva ao pleito brasileiro por um assento permanente, alegando a justificativa oficial de desequilíbrio regional:

[...] A notória harmonia das Relações entre os países do Cone Sul da América garantiria que a rotação resultaria de aplicação simples. [...] Neste sentido, não pretendemos nem propor uma candidatura excludente da Argentina nem aceitar uma candidatura excludente de nenhum outro membro da região (CISNEROS, apud CORIGLIANO, 2003b, p.237).¹⁶

Somado a isso, Domingo Cavallo, o segundo homem mais importante do governo Menem, somente após deixar o Ministério da Economia e, portanto, se libertar das posições oficiais do governo, relatou à imprensa que apoiava um assento permanente para o Brasil (TORRES, 1997). A sua postura confirma que a disputa não era de razões práticas, senão simbólicas. Isto é, nada indica a existência de uma real preocupação de que o Brasil ocupe a posição, mas, simultaneamente, seria vedada a possibilidade de apoio quando em uma posição em cargo público.

Considerações finais: prestígio ou poder?

¹⁶ La notoria armonía de las relaciones entre los países del cono sur de América garantizaría que la rotación resultaría de muy sencilla aplicación [...] En tal sentido no pretendemos ni proponer una candidatura excluyente de la Argentina ni aceptar una candidatura excluyente de ningún otro miembro de la región. Fonte do capítulo: Memorandum del vicescanciller Andrés Cisneros al canciller Guido di Tella sobre Consejo de Seguridad, sin fecha, en Archivo personal de Andrés Cisneros, Caja n7, Carpeta Consejo de Seguridad.

As divergências político-diplomáticas elencadas neste artigo demonstram uma disputa por prestígio, não de poder, na relação da Argentina com o Brasil: a Argentina não aspirava a uma cadeira permanente no CSNU, assim como o Brasil não aspirava à entrada na OTAN. Em comum, no entanto, os dois pleitos representaram comportamentos unilaterais em relação ao vizinho. A ausência de diálogo foi marcada em ambas as situações, trazendo esfriamento pontual e incômodo entre as respectivas chancelarias.

Dentro das regras diplomáticas, iniciativas desse porte, sem consultar o aliado estratégico, parceiro comercial e fundador do MERCOSUL, representaria uma atitude condenatória. O realismo periférico diagnostica uma diferença ampla de poder entre Argentina e Brasil e, como resultado, prescreve a aliança em detrimento do *balancing*: aliança com os EUA no nível mundial e com o Brasil no nível regional; não preconizando uma disputa por poder, tampouco prescrevendo uma relação triangular pendular, mas complementar.

Cabe destacar que as relações entre Brasil e Argentina não foram relações entre equivalentes, por mais que o discurso oficial assim os tratasse (RUSSELL, 2010, p.279). Com base nas entrevistas, é possível afirmar que havia no MREC da Argentina um *ethos* institucional que padroniza o comportamento sobre questões como a oposição a uma cadeira permanente para o Brasil no CSNU. Desse modo, diferentes gerações da chancelaria argentina parecem herdar uma disputa por prestígio em relação ao Brasil. Não se competem capacidades materiais ou posicionamentos sistêmicos, já que a diferença entre os atores não mais permite esse tipo de rivalidade, mas ainda há espaço para uma disputa baseada em status, seja ele o de aliado especial dos Estados Unidos, membro associado da OTAN ou de membro permanente no Conselho de Segurança. Nessa linha, a chancelaria argentina, com suas características de um estamento burocrático soberanista, ganha centralidade, uma vez que seu *ethos* institucional privilegia posições nacionalistas.

É necessário, no entanto, destacar a diferença daqueles que são diplomatas de carreira e, portanto, passaram pela formação de um pensamento coletivo, internalizando determinadas diretrizes dos que são indicados para cargos diplomáticos temporários ou autoridades políticas. Estes últimos seguem as linhas da instituição, mas não necessariamente concordando com elas – caso do vice-chanceler Cisneros e do ministro da economia Cavallo na questão da reforma do CSNU. Existia ainda no interior da chancelaria argentina, sobretudo dentre os diplomatas mais antigos conhecidos como “geração Bacia do Prata”, uma tendência a alimentar maior disputa com o Brasil, a partir da memória histórica das rivalidades bilaterais na bacia platina, na década de 1960¹⁷.

Como resultado, os dados analisados indicam a presença de disputa, não de poder material, geopolítico ou militar, mas de prestígio com o Brasil, especialmente, por parte da chancelaria argentina e, ainda em maior grau, nas gerações mais antigas. Tornou-se evidente que razões dessa natureza ainda guardam importância na década de 1990 e são usualmente confundidas com uma rivalidade mais frontal. As disputas simbólicas por prestígio foram fortes o suficiente para influenciar o desenho da política externa argentina com o país vizinho. Por isso, o alinhamento da Argentina com os Estados Unidos não poder ser explicado como causa preponderante das disputas de poder para rivalizar ou contrabalançar o Brasil.

De todo modo, é consensual que o lugar do Brasil na política externa argentina possui centralidade. A embaixada argentina em Brasília é das mais importantes juntamente com Washington e Nova Iorque. A relação com o Brasil não se traduz apenas no nível de comércio, de dados macroeconômicos e de inserção internacional do país, mas também em influência política, cultural, negociações conjuntas de política internacional e na integração regional.

No entanto, embora já tenha havido no passado momentos de disputa de poder e acirramento da rivalidade, ficou demonstrado que, nessas duas circunstâncias que marcaram desencontros entre ambos os países no campo da política externa, e desde o viés da diplomacia, houve uma disputa por prestígio. Por fim fica um incentivo para pesquisas futuras

¹⁷ Foi incluída aqui a década de 1980, por esta ser destacada como o melhor período das relações bilaterais Brasil-Argentina (SARAIVA, 2012) e por ser o período de assinatura de diversos acordos que levaram culminaram no MERCOSUL.

sobre se à medida que as gerações diplomáticas argentinas se renovam essa disputa por prestígio na relação com o Brasil se ameniza ou se potencializa.

Referências

- AMORIM, Celso Discurso do Ministro Celso Amorim na AGNU 1994. In: SEIXAS CORREA, Luis F. (org), **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Cap.1994, p.579-589. Brasília: FUNAG, 2007.
- AMORIM, Celso. **Entrevista**, Rio de Janeiro, 17/03/2018.
- ARBILLA, José M. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.337-385, 2000.
- ARRAES, Virgílio C. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, n.2, p. 152-168, 2005.
- AZAMBUJA, Marcos de. **Entrevista**. Rio de Janeiro, 13/03/2018.
- BOTAFOGO GONÇALVES, José. **Entrevista**. Rio de Janeiro, 13/09/2017.
- CAMBESES JUNIOR, Manuel. A inserção da Argentina na Otan. **Monitor Mercantil**, São Paulo, 13/08/1999. Disponível em: <<https://monitormercantil.com.br/a-inseruuo-da-argentina-na-otan>>. Acesso em: 30 abr. 2020.
- CLARÍN. Pelea en el Mercosur, gestos políticos sin precedentes, **Clarín**, Buenos Aires, 29/07/1999. Disponível em: <https://www.clarin.com/economia/brasil-insiste-desaconsejar-visita-carlosmenem_0_SIQFb6e0tl.html>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- CISNEROS, Andrés. **Entrevista**, Buenos Aires, 09/01/2018.
- COLACRAI, Miryan. **La Política Exterior hacia los Vecinos durante los '90**. Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG). Documento de Trabajo No 1. 07/2004.
- CORIGLIANO, Francisco. La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de 'relaciones especiales'. In: C. Escudé (ed.) **Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina** – Tomo XV – Las 'Relaciones Carnales', los vínculos políticos con las grandes potencias 1989-2000. Cap.1, p.15-205. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.
- CORIGLIANO, Francisco. La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso del paradigma de "relaciones especiales". In: C. Escudé (ed.) **Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina** – Tomo XV – Las 'Relaciones Carnales', los vínculos políticos con las grandes potencias 1989-2000. Cap.2, p.209-377. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2003b, p.209-377.
- CORTES, Maria Julieta. Brasil en la Política Exterior Argentina de los Noventa. Encuentre Veinte Años de Política Exterior en Democracia, 2003. La Plata. **Anais**, La Plata, CERPI, 2003, p.1-20. Disponível em: <http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/CD-%20Cerpi/Inicio.htm>. Acesso em: 29 jun. 2020.
- ESCODÉ, Carlos. **Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina**. Barcelona: Planeta, 1992.
- ESCODÉ, Carlos. **Principios de Realismo Periférico: Una Teoria Argentina y su vigencia ante el Ascenso de China**. Buenos Aires: Lumiere, 2012.
- ESCODÉ, Carlos. **Entrevista**. Buenos Aires, 24/10/2017.
- GRONDONA, Mariano, Países al borde de un ataque de celos. **La Nación**, Buenos Aires, 24/08/1997. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/75476-paises-al-borde-de-un-ataque-de-celos>>. Acesso em: 24 abr. 2020.
- HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, Washington, v.78, n.2, p.35-49, 1999.
- LA NACIÓN. Elogios de Clinton hacia la economía argentina. **La Nación**, Buenos Aires, 09/09/1997a. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/76481-elogios-de-clinton-hacia-la-economia-argentina>>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- LA NACIÓN. Lo que deja la visita de Clinton. **La Nación**, Buenos Aires, 19/10/1997b. Disponível em <<http://www.lanacion.com.ar/79070-lo-que-deja-la-visita-de-clinton>>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- LA NACIÓN. En la ONU, Menem volvió a desafiar a Brasil, **La Nación**, Buenos Aires, 22/09/1999. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/en-la-onu-menem-olvio-a-desafiar-a-brasil-nid154430>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

- LA NACIÓN. Herrera Vegas se despide de Brasil. **La Nación**, Buenos Aires, 07/02/2000. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/4434-herrera-vegas-se-despide-de-brasil>>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. A reforma do Conselho de Segurança. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31/12/1997a. Disponível em: <<https://folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz310808.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso do chanceler Luiz Felipe Lampreia na AGNU 1996. In: SEIXAS CORREA, Luiz F. (org), **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Cap.1996, p.607-620. Brasília: FUNAG, 2007b.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. **Luiz Felipe Lampreia** (depoimento, 2008). Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.
- LINS, Carlos Eduardo L. da. Brasil critica opção argentina por Otan. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10/07/1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft10079901.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- LOHLÉ, Juan Pablo. **Entrevista**. Buenos Aires, 26/09/2017.
- MELLO E SILVA, Alexandra. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos** Rio de Janeiro, v.8 n.15, p.95-118, 1995.
- PETRELLA, Fernando. **Entrevista**. Buenos Aires, 09/10/2017.
- PICAZO, María Victoria. Argentina-EEUU: Balance de la Alianza Extra-OTAN. In: Congreso en Relaciones Internacionales, II, 2004. La Plata. **Paper**.
- REFICCO, Ezequiel. Argentina como aliado extra-OTAN de los EEUU: Los Factores detrás de la Alianza. **CIDOB Afers Internacionals**, Barcelona, n. 42, p.79-97, 1998.
- RUSSELL, Roberto. **Los Ejes Estructurantes de la Política Exterior Argentina**. Buenos Aires: FLACSO, 1994.
- RUSSELL, Roberto. **Argentina 1910-2010 Balance del siglo**. Buenos Aires: Taurus, 2010.
- RUSSELL, Roberto; NORDEN, Deborah. **The United States and Argentina**. Changing Relations in a Changing World. New York: Routledge: 2002.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G. **Percepciones Argentinas de Brasil: Ambivalencias y Expectativas**. Plataforma Democrática, 2011. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_19_2011_Espanhol.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- SALOMON, Marta. FHC ironiza acordo entre Argentina e EUA **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23/08/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc230824.htm>. Acesso em 23/04/2020>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- SARAIVA, Miriam G. **Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte, Fino Traço Editora, 2012.
- SARNEY, José. Pronunciamento de José Sarney. **Atividade Legislativa/Senado Federal**, 20/ago./1997. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/211427>>. Acesso em: 26 abr. 2020.
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. **Entrevista**. Rio de Janeiro, 17/01/2018.
- SOLIANI, André; ROSSI, Clóvis. Argentina pede para entrar na OTAN. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09/09/1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft09079901.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- SPEKTOR, Matias. **Dezoito Dias: Quando Lula e FHC se uniram para buscar o apoio de Bush**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.
- TORRES, Sérgio. Cavallo defende vaga para o Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27/08/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc270803.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

Funções de colaboração exercidas

Ariane Costa dos Santos

Metodologia; Validação; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Miriam Gomes Saraiva

*Metodologia; Investigação; Escrita (revisão e edição);**Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)*

Direitos humanos e segurança internacional: uma análise sobre o conflito do Saara Ocidental

Human rights and international security: an analysis of the Western Sahara conflict

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.102698>

Jéssica Moreira de Amorim Morais

Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, Brasil

jessica_morais01@yahoo.com.br  

Julia Bertino Moreira

Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, Brasil

julia.bertino@ufabc.edu.br  

Resumo

O regime internacional de proteção e promoção de Direitos Humanos foi se expandindo e se consolidando no âmbito das Nações Unidas (ONU) desde a metade do século XX até os dias atuais. Após a Guerra Fria, as questões de Direitos Humanos passaram a integrar a agenda da Segurança Internacional, como competência do Conselho de Segurança (CS) – o qual é responsável pela resolução de conflitos, como é o caso do Saara Ocidental. Durante o processo de ampliação da agenda da Segurança Internacional, foram cunhados dois princípios, distintos, porém que conversam bem entre si: segurança humana e responsabilidade de proteger. Ambos ajudaram a trazer os Direitos Humanos para o topo da agenda internacional. Este trabalho foca nestes princípios ao analisar a situação de direitos humanos no caso do Saara Ocidental em dois momentos específicos: antes e depois da ampliação da agenda da Segurança Internacional, equivalentes ao período durante o conflito armado (de 1975 a 1991) e ao período após o cessar-fogo (de 1991 até o momento). Utilizaremos como recursos metodológicos a pesquisa documental e revisão bibliográfica, tendo como base artigos acadêmicos, livros, documentos oficiais da ONU e relatórios de ONGs.

Palavras-Chave: Direitos Humanos; Saara Ocidental; Segurança Internacional.

Abstract

The international regime for the protection and promotion of Human Rights has been expanding and consolidating within the Framework of the United Nations (UN) from the middle of the 20th century to the present day. After the Cold War, human rights issues became part of the international security agenda, as the competence of the Security Council (CS) - which is responsible for conflict resolution, as is the case in Western Sahara. During the process of expanding the International Security agenda, two distinct principles were coined, but they talk well with each other: human security and the responsibility to protect. Both helped bring Human Rights to the top of the international agenda. This paper focuses on these principles when analyzing the human rights situation in the case of Western Sahara at two specific times: before and after the expansion of the International Security agenda, equivalent to the period during the armed conflict (from 1975 to 1991) and the period after the ceasefire (from 1991 to the present). We will use documentary research and bibliographic review as methodological resources, based on academic articles, books, official UN documents and NGO reports.

Keywords: Human rights; Western Sahara; International Security.

Recebido: 04, Maio, 2020

Aceito: 13, Julho, 2020

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

O regime¹ internacional de proteção e promoção de Direitos Humanos foi construído sobretudo após a Segunda Guerra Mundial e sendo modificado nas décadas posteriores, especialmente no âmbito das Nações Unidas (ONU). Até o fim da Guerra Fria, este regime sofreu muitas resistências no sistema internacional, visto que o pensamento hegemônico tradicional era pautado nos Estados como atores principais, relegando temas de Direitos Humanos à segurança doméstica e não como um fator de Segurança Internacional (GHISLENI, 2011). Quando este pensamento passou a ser substituído, especialmente no pós-Guerra Fria, os assuntos de Direitos Humanos começaram a integrar o rol de problemas relacionados à Segurança Internacional, aumentando assim sua relevância (BUZAN; HANSEN, 2012).

Esse movimento vai se consolidando dentro da agenda securitária paulatinamente mediante esforços dentro da ONU, particularmente encabeçados por seus Secretários-Gerais (GHISLENI, 2011). Como parte destes esforços, destaca-se o relatório do PNUD de 1994, responsável por desenvolver as bases empíricas do conceito de segurança humana – o qual foi crucial para consolidar uma ideia global de proteção e promoção de Direitos Humanos como fator de Segurança Internacional e, portanto, responsabilidade da comunidade internacional (BUZAN; HANSEN, 2012).

Em consonância com essas mudanças criou-se, em 1999, o princípio da responsabilidade de proteger (R2P). Este reforça a ideia de que a comunidade internacional tem a responsabilidade de intervir a fim de garantir a segurança humana, caso o Estado individualmente não o faça ou a viole, sendo o Conselho de Segurança (CS) o órgão com a incumbência de decidir e realizar intervenções de caráter humanitário (GHISLENI, 2011). Essa discussão reverbera para inúmeros casos de conflitos no mundo contemporâneo, como o do Saara Ocidental, ainda em curso.

O conflito do Saara Ocidental se iniciou na década de 1970 e já dura mais de 40 anos. Apesar de ser um conflito de longa duração, que envolve diversos aspectos possíveis de serem analisados, o mesmo tem tido pouca visibilidade no cenário internacional. As produções acadêmicas no Brasil² a respeito do caso são escassas se comparadas às estrangeiras³. Ainda assim, encontrar materiais que tratam do conflito do Saara Ocidental ou dados concretos e precisos permanece um desafio. Existem publicações⁴ sobre a situação dos Direitos Humanos da população saarai, pautando-se por outras perspectivas distintas da que abordamos nesta análise. O presente artigo busca contribuir para suprir tal lacuna bibliográfica, assim como para aumentar a visibilidade do caso do Saara Ocidental, ao focar a relação da questão dos Direitos Humanos com a ampliação da agenda de Segurança Internacional e os impactos que tais mudanças tiveram no conflito em tela. É fato que o conflito evoluiu e se estendeu concomitantemente ao desenvolvimento do regime internacional de Direitos Humanos no decorrer das referidas décadas. Todavia, o conflito continua irresoluto e a população saarai ainda sofre violações sistemáticas de Direitos Humanos.

Este trabalho analisa se os princípios da segurança humana e responsabilidade de proteger têm sido respeitados no caso do Saara Ocidental e se houve alteração na situação de violação de Direitos Humanos da população saarai após a entrada da questão dessa temática no rol de Segurança Internacional. Para tanto, estudamos a situação dos Direitos Humanos no território antes e depois da ampliação da agenda securitária a fim de comparar os dois momentos, especialmente aquele em que existia o conflito armado (1975 a 1991) e após o cessar-fogo (1991 até o momento), com foco para a atuação do CS no caso.

Em termos metodológicos, utilizamos a pesquisa documental e revisão bibliográfica, baseando-nos em artigos acadêmicos, livros, documentos oficiais da ONU e relatórios elaborados por ONGs. O texto está dividido da seguinte forma: a primeira seção traz um panorama da questão dos Direitos Humanos no regime global da ONU e os princípios da

¹ Segundo Krasner (1982, p. 186, tradução nossa), “regimes podem ser definidos como um conjunto de princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”. No original: “regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations”.

² Consultar: Daudén e Suzin (2011), Duarte (2016), Estrada (2014), Ferreira e Migon (2015) e Smoralek (2013). Ver mais em: Santayana (1987).

³ Entre as obras estrangeiras estão: Barata (2012), Es-Sweyih (2001), Miguel (1995). Ver mais em: Besenyó (2008).

⁴ Alguns artigos científicos que tratam dos Direitos Humanos da população saarai são: Beristain e Hidalgo (2012) e García (2014). Também há relatórios produzidos por ONGs, embora não sejam produções acadêmicas.

segurança humana e da responsabilidade de proteger, relacionando-os com a ampliação da pauta de Segurança Internacional. A segunda seção apresenta um panorama histórico sobre o Saara Ocidental e a origem do conflito a fim de melhor contextualizar o leitor a respeito do caso em estudo. A terceira seção trata, por fim, do conflito em seus dois momentos: durante o conflito armado, que começa na década de 1970, no cenário da Guerra Fria; e após o cessar-fogo em 1991 até os dias atuais.

Direitos Humanos: regime global da ONU

O regime global⁵ de Direitos Humanos começou a ser instituído após a criação da ONU em 1945, no contexto do pós-Segunda Guerra, a qual tem como um de seus principais objetivos manter a paz mundial. No âmbito desta organização, em 1948, estabeleceu-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a qual, embora sem força jurídica vinculante, é considerada o pontapé inicial da construção deste regime internacional. O mesmo hoje conta com diversos instrumentos legais, como exemplos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966). Além disso, também dentro deste escopo, podem ser mencionadas as Convenções de Genebra de 1949, bases do Direito Internacional Humanitário (DIH), e a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, entre vários outros instrumentos que tratam de temáticas relacionadas a Direitos Humanos (FIELDS, 2003).

No sistema ONU, existem órgãos especializados para tratar dos conteúdos de Direitos Humanos como: o Conselho de Direitos Humanos da ONU, os Procedimentos Especiais (Relatores Especiais, alguns Grupos de Trabalho e Especialistas Independentes) e o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) (ONU, 2019). Porém, estes órgãos não têm força punitiva e, em geral, o seu trabalho é de colaboração, denúncia e recomendação. O DIH e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) também contam com agências e órgãos especializados no sistema ONU, tendo sido criado, no caso do primeiro, o Tribunal Penal Internacional (1998, em vigor desde 2002), responsável por julgar crimes de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crimes de agressão (GHISLENI, 2011).

Apesar da construção dessas diversas instituições e de mecanismos legais, a questão dos Direitos Humanos enfrentou resistências por parte dos Estados ao confrontar o princípio da soberania, visto que as violações a estes direitos fundamentais ocorrem em âmbito nacional. Por este motivo, até a metade do século XX, tal questão era tratada dentro da lógica da segurança nacional (GHISLENI, 2011; BUZAN; HANSEN, 2012). Porém, o próprio conceito de segurança foi sendo modificado com o tempo, o que gerou impactos no tratamento dado aos Direitos Humanos em nível internacional – como veremos a seguir.

Segurança Internacional e Direitos Humanos

O conceito de segurança, até o fim da Guerra Fria, foi pautado pela visão clássica/tradicional focada no paradigma westfaliano, ou seja, na soberania dos Estados. Priorizava-se o poderio militar e a não intervenção em assuntos internos, motivo pelo qual a segurança internacional não raro era tida como sinônimo de segurança nacional (BUZAN; HANSEN, 2012). Com o pós-Guerra Fria, surgiu uma corrente teórica que confrontava o pensamento tradicional: os ampliacionistas. Esta se pautava pelo contexto da época, em que se intensificaram os conflitos internos, o acirramento da devastação ambiental, assim como de epidemias, entre outros fatores que também colocavam em risco a segurança internacional e não eram considerados pelos tradicionalistas. Dentro desse alcance maior de ameaças à segurança internacional, também

⁵ Focaremos no regime de Direitos Humanos em âmbito global, devido à limitação de espaço, pois não seria possível incluir a discussão sobre regimes regionais – tendo especial interesse aqui o africano –, o que renderia uma discussão à parte.

foram incluídas as violações sistemáticas de Direitos Humanos, tendo impacto regional ou global, as quais não seriam, assim, de responsabilidade exclusiva do Estado em âmbito doméstico (BUZAN; HANSEN, 2012).

O processo de ampliação da agenda foi se dando de maneira gradual como resultado de um longo processo de debate acadêmico iniciado após o fim da Segunda Guerra Mundial e contando com o engajamento de instituições com organismos internacionais e ONGs. Nesse contexto, destaca-se o relatório do PNUD de 1994, responsável por desenvolver as bases empíricas para o conceito de segurança humana. Tal formulação conceitual foi crucial para o regime de Direitos Humanos, pois consolidou uma ideia global de proteção e promoção dos mesmos como fator de segurança internacional e, portanto, de responsabilidade da comunidade internacional (BUZAN; HANSEN, 2012).

Ao romper de vez com o objeto de referência focado no Estado, a noção de segurança humana lança luz para o indivíduo como sujeito de segurança, embora seja o Estado o meio garantidor dos direitos desse indivíduo. De acordo com o referido relatório, o conceito diz respeito a manter as pessoas seguras de ameaças crônicas como a fome, doenças, repressões, violações de Direitos Humanos e protegê-las das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas. Abarca, com isso, a segurança econômica, alimentar, sanitária, política, comunitária, pessoal e ambiental. Portanto, tal conceito abrange diversos âmbitos da vida e clama pelo respeito aos Direitos Humanos como crucial para a segurança de todos (PNUD, 1994; OLIVEIRA, 2009).

Entre as iniciativas políticas concretas alinhadas à concepção do PNUD se encontra o Fundo Fiduciário para a Segurança Humana. Este foi encabeçado pelo Japão em 1999, com o intuito de apoiar as instituições da ONU e em seguida o país também liderou uma Comissão sobre Segurança Humana na ONU. Entretanto, em crítica à concepção abrangente do PNUD, em 1998, foi elaborada a concepção restrita, proposta pelo governo canadense. Esta última foca na “proteção diante da violência física em contextos de conflitos armados e crises humanitárias” (OLIVEIRA, 2009, p. 73), dando origem à Rede de Segurança Humana (1999), através de acordo bilateral entre Canadá, Noruega e Suíça. Esta tem como objetivo “promover políticas comuns de Segurança Humana numa série de instituições internacionais e regionais” (OLIVEIRA, 2009, p. 74). Em que pesem tais modificações e iniciativas, o conceito ainda é criticado por parte de acadêmicos, sobretudo em relação à sua operacionalidade na prática (OLIVEIRA, 2009).

Ao incluir os Direitos Humanos no âmbito da Segurança Internacional, o CS também passou a ser envolvido diretamente, por ser o órgão responsável pela manutenção da paz e por determinar quais são as ameaças à segurança internacional conforme o Artigo 39 da Carta da ONU. Na realidade, o CS sempre teve como uma de suas obrigações considerar os Direitos Humanos em suas ações (Cap. I e VII), porém havia um choque entre os limites impostos à ONU pela própria Carta da instituição, diante do princípio da não-intervenção em assuntos nacionais, disposto em seu Artigo 2º, parágrafo 7º, o que limitava a atuação do CS. No entanto, com a articulação dos Direitos Humanos à agenda securitária, foi possível reinterpretar este princípio a fim de evitar sua invocação para impedir a intervenção do CS em questões humanitárias (GHISLENI, 2011).

Nesse cenário, foi notável o crescimento das intervenções de caráter humanitário aprovadas pelo CS e espalhadas pelo mundo a partir da década de 1990, visto que o número de conflitos internos passou a aumentar, assim como o envolvimento da população civil nos mesmos. Estas intervenções humanitárias⁶ se tornaram importantes mecanismos para a proteção de civis em situação de conflito e a pacificação de áreas consideradas instáveis, em que havia possibilidade de eclodir novos conflitos (DUARTE, 2015).

A demanda pela atuação do CS em matéria de Direitos Humanos se consolidou com a atuação do ex-Secretário Geral Kofi Annan, sobretudo ao instituir, em 2005, o princípio da responsabilidade de proteger (*responsability to protect* ou R2P)⁷. Esse conceito foi cunhado pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla em

⁶ Devido à frequência das intervenções humanitárias, foi criado um princípio que consolidaria essas ações para garantir a Segurança Internacional, o princípio da Responsabilidade de Proteger, que veremos a seguir (DUARTE, 2015).

⁷ O conceito se consolida, em 2005 no âmbito da Assembleia Geral da ONU, através da declaração *World summit outcome document*, porém sua formulação teve início em 2001 (KENKEL, 2012).

Inglês), uma instituição de iniciativa canadense e vinculada à ONU. Em 2001, após debates com representantes de Estados, ONGs e instituições internacionais, a comissão publicou um estudo chamado “*Responsibility to Protect*” (DUARTE, 2015). Conhecido como ‘R2P’, afirma ser prioridade do Estado “proteger a sua população do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e todos os outros crimes contra a humanidade, e necessita que a comunidade internacional intervenha caso essa obrigação não seja cumprida” (ONU, 2019).

O R2P pode ser dividido em três pilares: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir. A responsabilidade de prevenir se refere às medidas que devem ser tomadas a fim de amenizar ou acabar com instabilidades que possam levar a conflitos, evitando, assim, a posterior intervenção humanitária. Caso as medidas de prevenção não sejam suficientes, aplica-se a responsabilidade de reagir, ou seja, o emprego de medidas intervencionistas. Nesse caso, a comunidade internacional deveria intervir com métodos não coercitivos e, caso não funcionassem, caberia ao CS adotar métodos coercitivos. Após as medidas intervencionistas, a comunidade internacional tem a responsabilidade de reconstruir, ou seja, auxiliar o Estado que passou pelo processo de intervenção a retomar a estabilidade, a fim de evitar a eclosão de novo conflito. Um exemplo disso, segundo a referida comissão, seriam as operações de manutenção de paz da ONU (ICISS, 2001).

No entanto, havia objeções ao princípio R2P feitas por Estados do Sul global, como Brasil, Índia, Cuba, Síria, Sudão e Irã. Em resposta, a ONU e os apoiadores deste princípio afirmaram haver uma “responsabilidade residual e vestigial da comunidade internacional, que entraria em efeito unicamente depois de completamente esgotadas todas as outras possíveis tentativas de fortalecer a soberania vertical do Estado em questão” (KENKEL, 2012, p. 42). Porém, as preocupações destes Estados foram confirmadas com o desenrolar de algumas intervenções humanitárias, como por exemplo, a Guerra do Iraque em 2003 e a intervenção na Líbia em 2011, em que grandes potências, como os Estados Unidos e o Reino Unido, utilizaram o princípio R2P como meio para atingir seus interesses militares (STUENKEL; TORINHO, 2014).

Como reação aos abusos cometidos mobilizando o conceito do R2P, em 2011, o governo brasileiro, tendo a então presidente Dilma Rousseff como porta-voz, apresentou um novo princípio ao cenário internacional: o da responsabilidade ao proteger (*responsability while protecting* ou RWP). Este princípio reconhece as limitações e os problemas da R2P, como as falhas nas intervenções humanitárias em proteger os civis e o uso das mesmas de forma inapropriada e para outros propósitos, como políticos, por exemplo (STUENKEL, 2013). O RWP propôs o cumprimento efetivo do objetivo das intervenções, com a devida prestação de contas sobre suas atividades, um maior enfoque e engajamento em prevenção a conflitos, reduzindo a necessidade de uso posterior da força, entre outras propostas visando complementar a R2P e garantir maior transparência e controle nas intervenções humanitárias. Contudo, tal princípio ainda é recente e requer mais pesquisas para aferir sua aplicação na prática (QUINTON-BROWN, 2013).

Como vimos, tem restado cada vez mais patente a atuação do CS em temas vinculados ao regime internacional de Direitos Humanos, particularmente após a elaboração do conceito de segurança humana e do princípio de responsabilidade de proteger. Estudaremos adiante se os Direitos Humanos da população saaraui têm sido respeitados após as mudanças consolidadas mediante a ampliação da agenda de Segurança Internacional, especialmente com a instituição das novas chaves conceituais referidas acima.

Antecedentes do conflito

O território do Saara Ocidental⁸ foi colônia espanhola, sendo que o processo de colonização promoveu a sedentarização, escolarização e urbanização das tribos nômades que ali viviam. Naquele momento, deu-se início à construção da identidade e consciência de uma comunidade supra tribal. Posteriormente, a defesa territorial tornou-se um

⁸ Localizado na costa norte da África Setentrional e banhado pelo Oceano Atlântico. Faz fronteira com a Mauritânia ao leste e ao sul, com o Marrocos ao norte e com a Argélia no extremo nordeste. Tem uma superfície de 266,000km², predominantemente desértica.

assunto pertinente a todas as tribos que povoavam o Saara Ocidental, fazendo com que surgisse um sentimento de pertencimento a um mesmo povo, ou seja, a ideia de nacionalismo. Isso desembocou em manifestações contra o domínio espanhol no território e posteriormente na luta por independência política (BARATA, 2012).

Em 1963, a ONU se envolveu na questão ao caracterizar o Saara Ocidental como um dos territórios enquadrados na Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e povos Coloniais, nos moldes da Resolução da Assembleia Geral (AG) 1514 [XV] de 1960. Conforme esta resolução, a população saarai⁹ teria o direito de escolher entre: a independência do território, tornando-se um Estado; a livre associação à Espanha, em que teria o direito de determinar a sua própria constituição; e a integração à Espanha, em que as leis e direitos deveriam ser os mesmos entre os dois territórios. Para a tomada de decisão, seria necessário um referendo em que os próprios saarauis pudessem decidir como seria o futuro do seu território (AG, 1960).

A Espanha vivia um momento de fragilidade interna e fez diversas tentativas para não se desfazer do território. Entretanto, estas tentativas só fizeram crescer o sentimento nacionalista saarai, com a emergência de movimentos nacionalistas organizados. Apesar dos esforços espanhóis para contê-los, estes movimentos se concretizaram em 1973, com a criação da Frente para a Liberação de Saguia-el-Hamra e Río de Oro (Frente Polisário)¹⁰. Segundo o seu estatuto, o objetivo era conquistar a independência e formar o Estado nacional saarai, tendo sido declarada guerra à Espanha logo após a fundação da frente (MIGUEL, 1995).

Em 1974, devido às pressões da ONU, a Espanha fez um censo da população nativa para realizar o referendo, entretanto este não ocorreu devido às reclamações sobre o território saarai por parte do Marrocos. Este alegava que o território lhe pertencia e, portanto, a independência não poderia ser uma das opções na votação. Com a intenção de ganhar tempo, o rei marroquino Hassan II solicitou que a Espanha adiasse a realização do referendo. Além disso, solicitou que a Corte Internacional de Justiça (CIJ) analisasse os vínculos jurídicos entre o Saara Ocidental, a Mauritânia e o Marrocos (Resolução 3292 [XXIX]) (BARATA, 2012).

Em 1975, a CIJ concluiu que o território do Saara Ocidental era habitado por diversas tribos e que de fato algumas delas tinham relações jurídicas com a Mauritânia e o Marrocos. Contudo, estes laços não eram suficientes para impedir o processo de autodeterminação da população saarai. Sabendo da decisão, o monarca marroquino promoveu a “Marcha Verde”, episódio em que 350.000 marroquinos, escoltados pelas Forças Armadas Reais (FAR), ocuparam a região norte do Saara Ocidental. Naquele momento, a Espanha não tinha condições internas de enfrentar um conflito contra o Marrocos, portanto, cedendo às pressões marroquinas, aceitou assinar um acordo secreto com o mesmo e a Mauritânia, conhecido como Acordo Tripartite de Madrid (Acordo de Madrid) (ESTRADA, 2014) – o que foi considerado o estopim do conflito no Saara Ocidental.

O conflito armado

Assinado em 14 de novembro de 1975 pela Espanha, Marrocos e Mauritânia, o Acordo de Madrid estabeleceu a divisão da administração do Saara Ocidental entre os três países, porém a Espanha continuaria administrando o território, temporariamente, até 1976 (ESTRADA, 2014). Contudo, tal acordo não tem reconhecimento jurídico, sendo considerado ilegal pelo Direito Internacional, por contrariar o direito à autodeterminação do povo saarai (SMOLAREK, 2012) e ignorar totalmente a decisão do CIJ. Portanto, o mesmo representa violação ao direito à autodeterminação dos povos, garantido pelo artigo 1º da Carta da ONU e artigo 1º do PIDCP – pacto este ratificado pelo Marrocos em 1979.

⁹ Escolhemos utilizar o nome saarai, em Português, embora a forma mais conhecida seja em Espanhol, saharai.

¹⁰ Esse movimento político e militar surgiu para lutar contra o domínio colonial e se tornou, a partir de então, o movimento oficial de libertação saarai, sendo até hoje o representante oficial da nação (JUSTO, 2013).

Logo após a assinatura deste acordo, teve início o conflito bélico entre as potências ocupantes e a Frente Polisário. Em 1976, a Espanha se retirou do território, levando a Frente Polisário a proclamar a República Árabe Saaraui Democrática (RASD) a fim de buscar apoio internacional e reivindicar a soberania do território (ESTRADA, 2014). Seguindo o contexto internacional da Guerra Fria, foram feitas as seguintes alianças: de um lado, o Marrocos e a Mauritânia recebiam apoio e ajuda de potências ocidentais, especialmente Estados Unidos da América (EUA) e França; de outro, a Frente Polisário tinha apoio de Estados como a Argélia – rival do Marrocos na hegemonia regional –, Cuba, Líbia e Vietnã, ou seja, indiretamente da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

A Mauritânia deixou o conflito e desocupou o território em 1979, por adversidades internas, e firmou acordo de paz com a Frente Polisário. Diante disso, o Marrocos avançou sua ocupação para o território desocupado pela Mauritânia, que deveria ser controlado pela Frente Polisário. O conflito se acirrou e, para evitar os bem-sucedidos ataques da Frente Polisário, o Marrocos começou a construção de um muro defensivo em 1981, o qual foi finalizado em 1987 – conhecido popularmente como “*The Berm*” (SMOLAREK, 2012, p.36).

O muro tem em torno de 2.700 quilômetros de extensão e 3 metros de altura e dividiu o território em duas zonas: as Zonas Ocupadas, sob domínio marroquino, ocupando cerca de 85% do território; e as Zonas Liberadas, controladas pela Frente Polisário (DAUDÉN; SUZIN, 2011)¹¹. Além disso, conta “com um complexo de segurança com radares, cercas de arame farpado, minas terrestres, além do contingente militar que monitora todas as atividades da região” (ESTRADA, 2014, p. 130). Para realizar a edificação deste muro, o Marrocos contou com o apoio técnico e econômico dos EUA (LÓPEZ, 2012). Além de restringir o direito de ir e vir da população saaraui (o que configura violação ao artigo 13 da DUDH), o muro foi responsável pela separação forçada de muitas famílias saaraui (violação ao artigo 12 da DUDH e ao artigo 23 do PIDCP) e coloca a vida dessa população em risco devido às minas espalhadas ao seu redor, especialmente do lado das Zonas Livres (UM FIO... 2017).

Dada a longa duração do conflito, a população civil que não participava diretamente do mesmo – especialmente mulheres, crianças e idosos – viu-se obrigada a migrar para o deserto em direção às fronteiras argelinas, tendo sido acolhida pelo governo da Argélia e se estabelecido nos acampamentos de refugiados em Tindouf. O principal motivo do deslocamento foi o medo dos bombardeios marroquinos aéreos de fósforo branco e napalm, das prisões arbitrárias (caracterizando violação ao artigo 9 do PIDCP e a Convenção contra Tortura) e outras formas de violência utilizadas pelas FAR contra os civis. Segundo Cobo e Menéndez (2006), estas ações geraram um terror na população saaraui, a qual se viu forçada a fugir para sobreviver.

Durante o percurso rumo à Argélia, os saaraui se instalaram em acampamentos provisórios, construídos pela Frente Polisário, principalmente nas cidades de Amgala, Guelta, Zemmur, Um Dreiga e em Tifariti, localizados em lugares estratégicos devido à existência de poços de água e fortificações militares abandonadas pelos espanhóis (COBO; MENÉNDEZ, 2006). Apesar disso, as FAR promoveram ataques aéreos com napalm e fósforo branco nos acampamentos de Tifariti e Guelta e posteriormente o ataque mais conhecido, promovido em Um Dreiga, que resultou em inúmeras vítimas civis (BOUKHARI, 2004).

O uso de armas químicas constitui uma violação ao direito à vida, sendo proibido pelo DIH, com base nas Convenções de Genebra de 1949. Além disso, durante conflitos armados, é proibido o ataque a civis, assim como a unidades médicas – identificadas com o símbolo da Cruz Vermelha –, pessoas da área médica e os poços de água. Os ataques desrespeitam, assim, normas do DIH, as quais protegem unidades e pessoas da área da saúde, bem como a população civil, especialmente mulheres e crianças – segundo o artigo 3º comum a todas as referidas Convenções. O Marrocos as ratificou em 1956, e, portanto, deveria segui-las face ao compromisso jurídico firmado. Em que pese a violação dos tratados de

¹¹ Com esse muro, o Marrocos dominou 85% do território – parcela que dispõe de diversos recursos naturais, além de estar numa posição estratégica -, deixando para a nação saaraui as Zonas Liberadas (15%), uma região desértica e quase inabitável por causa das minas explosivas (ESTRADA, 2014).

Genebra, o país não recebeu nenhum tipo de julgamento e decorrente punição por estes ataques, seja por parte de órgãos vinculados à ONU, seja por parte de outras instituições internacionais¹².

O conflito armado se estendeu por dezesseis anos, durante os quais foram sendo construídos os acampamentos de refugiados em território argelino e o Marrocos seguiu com os avanços na ocupação do território. Até então, a lógica no cenário internacional era pautada pelo pensamento tradicional e a comunidade internacional não havia assumido a responsabilidade de proteger ou garantir a segurança humana a indivíduos ou populações como a saarai. A partir da década de 1990, iniciam-se as mudanças anteriormente apontadas na agenda securitária, momento que coincide com o início do cessar-fogo assinado em 1991, como veremos a seguir.

Do cessar-fogo até o momento

A assinatura do acordo de paz foi possível graças aos esforços da ONU e da Organização da Unidade Africana (OUA)¹³. Ambas as organizações já tinham proposto o Plano de Ajuste¹⁴ em 1988 que visava solucionar o conflito – a partir do qual ocorreu o cessar fogo, entrando em vigor em 6 de setembro de 1991. O Plano de Ajuste¹⁵ previa a realização do referendo em que a população saarai decidiria entre ser independente ou anexar-se oficialmente ao Marrocos, o que deveria ocorrer em 1992. Para tanto, foi criada a Missão das Nações Unidas para o referendo no Saara Ocidental (MINURSO) em 1991.

Dentre as diversas atribuições da MINURSO, estão: monitorar o cessar-fogo, supervisionar as trocas de prisioneiros de guerra; repatriar refugiados; e, como seu principal objetivo, organizar e realizar o referendo em que a população saarai decidiria de forma justa entre as duas opções citadas acima, cabendo à MINURSO identificar e registrar os votantes (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1991). O referendo não ocorreu devido ao impasse entre as partes sobre os votantes.

Em 1996, Kofi Annan foi eleito Secretário-Geral das Nações Unidas e nomeou James Baker como seu enviado especial ao Saara Ocidental em 1997. Novas negociações foram feitas e firmados os Acordos de Houston, que, em teoria, teriam resolvido as divergências entre as partes, como os eleitores que participariam do referendo. Porém, não foi o que se deu e novamente o dilema da identificação dos eleitores paralisou os avanços no processo (COBO, 2011). Em meados de 1999, o rei Hassan II faleceu e seu filho Mohamed VI ascendeu ao trono marroquino. Sendo assim, as negociações foram retomadas, porém as partes não entraram em acordo, pois, mais uma vez, não havia consenso sobre os eleitores que participariam da votação (DUARTE, 2016).

A divergência quanto à identificação dos eleitores no processo do referendo é o maior obstáculo à sua concretização. A princípio, havia sido acordado utilizar o censo realizado pela Espanha em 1974 como base para definir os votantes. Entretanto, o Marrocos em vários momentos pediu a inclusão de mais nomes nessa lista, especificamente dos marroquinos que migraram para o território do Saara Ocidental durante o processo de ocupação. A Frente Polisário discordou desta demanda, entendendo que os eleitores deveriam ser aqueles que residiam no território antes da ocupação marroquina (BARATA, 2012).

Em 2007, o CS convocou ambas as partes para negociarem diretamente sob o monitoramento da ONU. Contudo, não foi possível chegar a um acordo, visto que: de um lado, o Marrocos não queria renunciar ao território e, do outro lado, a Frente Polisário insistia na realização do referendo, com a opção de independência (DUARTE, 2016). Ocorreram outras

¹² À época ainda não existia o TPI. Tampouco foi criado algum tribunal *ad hoc* para julgar as violações.

¹³ A OUA, atual União Africana, reconhece a RASD como um de seus Estados-membros. A entrada da RASD na OUA foi o motivo pelo qual o Marrocos decidiu sair da organização em 1984. A organização defende o direito à autodeterminação da população saarai. Entretanto, o Marrocos foi readmitido na organização em 2017 e não sabemos que rumo essa mudança dará ao posicionamento da organização sobre a questão.

¹⁴ *Plan de Arreglo* ou *Settlement Plan* em Espanhol e Inglês, respectivamente. O nome do plano em Inglês é muito utilizado nas literaturas a respeito, ao invés de utilizar tradução para o Português como escolhemos.

¹⁵ Informes S/21360 (1990) e S/22464 (1991) (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1990; 1991).

rodadas de negociação sob a supervisão da ONU ou como conversações informais para tratar do cessar-fogo, pois episódios de violência continuaram a ocorrer, como o caso dos acampamentos de Gdeim Izik, nas Zonas Ocupadas, criado em 2010, protesto pela independência promovidos pelos saarauis e reprimido violentamente pelas FAR (GIMÉNEZ, 2014)

Dentro das Zonas Ocupadas sob o domínio marroquino, são inúmeras as denúncias por parte de ONGs, entre elas a Anistia Internacional e *Human Rights Watch*, que retratam casos de repressão, tortura, sequestros relâmpagos, prisões arbitrárias, entre outras formas de violência realizadas pelas FAR, violando disposições do PIDCP e da Convenção sobre a Tortura e da Declaração Universal de Direitos Humanos. Em um dos relatórios da Anistia Internacional publicado em 2015, foram relatados 173 casos de tortura e outros tipos de maus tratos praticados pelas forças de segurança do governo marroquino no Marrocos e no Saara Ocidental, no período de 2010 a 2014. Demonstrando um comportamento hostil por parte do governo marroquino, além de um padrão de violação sistemática de Direitos Humanos, a ONU chegou a questionar o Marrocos, porém o governo negou as acusações e nada mais foi feito a respeito (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015).

Em 2010, ocorreu o ato de maior repercussão internacional referente aos acampamentos de *Gdeim Izik*, construídos por aproximadamente 20 mil saarauis, para protestar em favor da independência. Passados alguns dias do início do protesto, os militares marroquinos invadiram *Gdeim Izik* e atacaram violentamente a todos, utilizando jatos de água quente, gás lacrimogêneo e armas de fogo. Saarauis foram encarcerados e torturados¹⁶, sendo que quem conseguiu fugir sofreu forte represália marroquina e teve de se esconder temporariamente (BERISTAIN; HIDALGO, 2012).

De acordo com o relatório emitido pela Associação de Cooperação e Solidariedade entre os Povos – ACOSOP (ACOSOP, 2013), referente ao julgamento de 25 presos saarauis relacionados ao *Gdeim Izik*, as torturas continuaram acontecendo, todos os presos estavam gravemente afetados e todos declararam já ter sofrido tortura física, psicológica e/ou sexual. A tortura é uma grave violação do artigo 5º da DUDH, bem como ao artigo 7º do PIDCP (ratificado pelo Marrocos em 1979) e da Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (ratificada pelo Marrocos em 1993).

Segundo o relatório da *Human Rights Watch* de 2019, as autoridades marroquinas continuam a reprimir quaisquer formas de apoio à autodeterminação saarai, impedindo a atuação de ONGs locais em defesa dos Direitos Humanos, como a *Sahrawi Association of Victims of Grave Human Rights Violations Committed by the Moroccan State* (ASVDH), e, em algumas situações, chegam a agredir ativistas e jornalistas nas ruas ou quando estão sob sua custódia (HRW, 2019). Essas repressões são respaldadas na constituição marroquina, que proíbe qualquer ataque ou questionamento sobre a integridade territorial. Porém, essas atitudes repressivas são contrárias a dispositivos do PIDCP, que garantem o respeito à liberdade de expressão, associação e assembleia pacíficas (HRW, 2018).

Nos acampamentos de refugiados, administrados pela Frente Polisário com a ajuda da Argélia, a população saarai vive precariamente, pois a região dos acampamentos na “*Hamada*” argelina tem um clima severo, a terra não é fértil e é isolada. Atualmente, a população enfrenta um cenário um pouco melhor do que aquela vivida quando começaram a formar os campos. A situação nos mesmos era muito difícil, já que não contavam com nenhum saneamento, havia pouca oferta de comida, epidemias infantis, entre outros problemas. Uma das razões para a relativa melhora nas atuais condições de vida consiste no apoio recebido de outros países e de organizações internacionais como a ONU, por meio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (JUSTO 2013).

A população que reside nos campos, das gerações mais velhas às mais novas, mantém um sentimento nacionalista e clama pela sua autodeterminação (UM FIO... 2017). Essas pessoas, além de terem sido forçadas a deixar seu território, separadas das suas famílias, também lidam com a falta de uma nacionalidade, pois, por não pertencerem a nenhum Estado, são consideradas apátridas (violação ao direito à nacionalidade, artigo 15 da DUDH), apesar de se identificarem em uma

¹⁶ Dentre as torturas sofridas pelos saarauis estão espancamentos, exposição ao frio, mutilação – como é caso da remoção das unhas, tanto dos pés como das mãos –, violações sexuais utilizando diversos objetos etc. (BERISTAIN; HIDALGO, 2012).

nação, de fazerem parte da RASD e terem um governo eleito. Este estado autoproclamado possui reconhecimento de mais de 80 Estados (SMORALEK, 2013), porém não é um Estado reconhecido de fato no sistema internacional.

A despeito de os campos de refugiados estarem em seu território, a Argélia cedeu a autoridade dos mesmos para a Frente Polisário, sendo esta responsável, portanto, pelos Direitos Humanos da população refugiada. Entretanto, a Frente Polisário não tem nenhum tipo de vínculo jurídico com a comunidade internacional e controla o território de acordo com a constituição e as leis da autoproclamada RASD. Sendo assim, não possui a obrigação de prestar contas à comunidade internacional sobre o que se passa nos campos. E a Argélia, que deveria prestar contas, por fazer parte do seu território, também não o faz. Portanto, segundo a ONG *Human Rights Watch*, a situação vivida pelos saarauis se caracteriza como um “limbo legal” (HRW, 2018, p. 09).

Embora a Frente Polisário, ao que se sabe, não reprima violentamente aqueles que a criticam, não há uma oposição política a seu governo, por deter o controle sobre todos os recursos dos campos, ainda que escassos. Em geral, os opositores ao governo Polisário recebem diversas críticas dentro dos campos, por parte da Polisário e do restante da população, porém não há relatos de que a mesma tenha tentado impedir aqueles que queriam deixar os campos. Entretanto, aqueles que pretendem sair o fazem em segredo por medo de alguma represália da Frente Polisário (HRW, 2018).

A Frente Polisário não tem dever legal de cumprir os instrumentos internacionais de Direitos Humanos, por inexistir compromisso jurídico, o que se dá com a assinatura e ratificação dos mesmos. Ademais, à época do conflito armado e mesmo posteriormente, o movimento de libertação foi acusado perante a ONU de infringir os Direitos Humanos da população que representa. Em 2018, numa reunião da Assembleia Geral da ONU, foram ouvidas petições que denunciavam violações de Direitos Humanos por parte do governo marroquino e da Frente Polisário (AG, 2018). Diante disso, a população saarai se encontra numa situação vulnerável, não tendo a quem recorrer diretamente.

Todas essas violações ou privações de Direitos Humanos, tanto nas Zonas Ocupadas, quanto nas Zonas Livres e nos acampamentos de refugiados configuram desrespeito ao princípio da segurança humana. Nas Zonas Ocupadas, o governo do Marrocos tem sido responsável por violações sistemáticas à população saarai ao longo dos anos. Neste caso, o Estado – apesar de não ser reconhecida a sua soberania sobre o território – que deveria garantir os direitos desta população é o violador de seus direitos, impedindo, assim, a garantia da segurança humana. Ademais, o Estado marroquino segue impune por seus atos, não tendo havido julgamento ou sanções aplicadas pela comunidade internacional em todos esses anos, mesmo após a institucionalização do conceito da R2P.

Por outro lado, no caso das Zonas Livres e dos acampamentos de refugiados, a população se encontra exilada de seu território e em situação de apatridia, vivendo em condições precárias, em total dependência da ajuda humanitária e sob o governo da Frente Polisário, que não conta com nenhum tipo de oposição ou órgão para fiscalizá-lo. Resta patente, então, que esta população não dispõe de segurança econômica, segurança alimentar, segurança sanitária, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança comunitária e segurança política da maneira como deveriam usufruir. Portanto, inobstante o consenso na comunidade internacional de que a segurança humana deva ser prioridade a fim de resguardar a segurança global e evitar novos conflitos, não é o que mostra a situação vivenciada no Saara Ocidental.

O conflito do Saara Ocidental revela a falha da comunidade internacional em sua responsabilidade de proteger. A impunidade acerca de todas as violações cometidas pelo Estado marroquino, por exemplo, requer entendimento sobre a composição do CS, órgão competente para tratar de assuntos de Direitos Humanos enquanto ameaça à Segurança Internacional. Vale lembrar que o órgão possui cinco membros permanentes com poder de veto: EUA, França, Reino Unido, Rússia e China – os quais não raro se pautam pela lógica tradicional do interesse nacional em suas decisões, sendo o caso do Saara Ocidental um exemplo disso.

Os maiores aliados do Marrocos no sistema internacional são EUA e França, o que implica no favorecimento desses Estados às solicitações marroquinas, e explica porque o Marrocos nunca recebeu uma punição por suas atitudes.

Além disso, dificulta a resolução do conflito. O prolongamento deste seria favorável ao Marrocos, pois em teoria as novas gerações saarauis teriam menos resistência à ideia de anexação ao território marroquino. Entretanto, o que se vê é a resistência passando de geração em geração, tanto na população residente nos campos, quanto na das Zonas Ocupadas, inclusive com a população mais jovem querendo retornar ao conflito armado, como demonstrado no documentário “Um fio...” (2017).

Essa possibilidade reforça a ideia de que questões de Direitos Humanos também são questões de Segurança Internacional. As violações sofridas pela população saarai há décadas fazem com que esta enxergue como a única solução para a salvaguarda de seus direitos a retomada do conflito armado – o que envolveria não só o Marrocos e a Frente Polisário, podendo transbordar para toda uma rede de alianças de ambos na região. Portanto, a ineficácia em assegurar os Direitos Humanos de toda uma população, como a saarai, pode levar a um problema mais acirrado de Segurança Internacional e consequentemente gerar ainda maior desrespeito aos direitos fundamentais de indivíduos e coletividades.

Apesar disso, o máximo que tem sido feito pelo CS é a renovação do mandato da MINURSO todo ano, porém esta é a única das missões da ONU que não tem como um de seus propósitos monitorar aspectos relativos a Direitos Humanos. O seu objetivo principal é a realização do referendo de autodeterminação da população saarai, o que ainda não ocorreu e não há previsão para tanto. Ademais, parte desta população acredita que a missão não está ali para ajudá-los e sim para fortalecer a ocupação marroquina, demonstrando a descrença na comunidade internacional, representada pela operação da ONU (UM FIO... 2017). Descrença esta que não seria infundada, visto ser frequente o uso de intervenções ditas humanitárias que não propiciam na prática a efetivação dos Direitos Humanos das populações civis impactadas, fato já reconhecido internacionalmente e que, como vimos, culminou na proposta do princípio RwP.

É inegável que o pensamento tradicional, focado nos Estados, em sua soberania, em aspectos territoriais, recursos naturais, teses geopolíticas etc., ainda está muito presente no CS. O conflito do Saara Ocidental se insere nesse cenário por ser uma disputa sobre um território que possui muitos recursos naturais, como o fosfato, bancos pesqueiros, areia, aquíferos, diversos minérios, entre eles: cobre, urânio, ferro e zinco e possivelmente petróleo (ES-SWEYIH, 2001; DUARTE, 2016). Tais recursos são explorados pelo Marrocos e empresas estrangeiras no território ocupado – o que é ilegal, pois, segundo as Convenções de Genebra de 1949, a ocupação militar não representa a soberania legal sobre o território. Portanto, os recursos naturais nunca pertenceram ao Marrocos (MARTÍ, 2003).

Os membros permanentes do CS (EUA, França, Reino Unido, Rússia e China) ignoram o princípio da responsabilidade de proteger, em que a comunidade internacional, representada pelo CS, deveria agir a fim de garantir os Direitos Humanos das populações em contextos conflituosos. Isso faz com que o conceito de segurança humana e todo o regime internacional de Direitos Humanos, cuja eficácia depende fortemente desse órgão, mostrem-se frágeis e não raro ineficientes. Ademais, os membros permanentes utilizam desses mecanismos para atingir seus próprios interesses, intervindo e abstendo-se quando julgam necessário. No discurso, os Direitos Humanos são priorizados, com a instituição de normas e princípios como a segurança humana, o R2P e o RwR, mas na prática são instrumentalizados em prol das agendas das grandes potências. Assim, inobstante as mudanças ocorridas no campo da segurança internacional após a Guerra Fria, contemplando aspectos de Direitos Humanos, não houve transformações significativas na situação da população saarai, que continua sofrendo violações sistemáticas em seus direitos mais fundamentais.

Considerações finais

O regime internacional de Direitos Humanos foi se desenvolvendo dentro do sistema ONU desde o pós-Segunda Guerra Mundial e conta com órgãos especializados na temática. Porém, estes órgãos, como o Conselho de Direitos Humanos, não têm força punitiva e autoridade para fazer valer o cumprimento das obrigações firmadas pelos Estados –

razão pela qual atuam mediante recomendações e denúncias. Além disso, os Direitos Humanos eram associados à esfera da segurança nacional e os Estados resistiam a tratá-los com alcance global.

Ao passo que o sistema internacional foi se reconfigurando com o fim da Guerra Fria, a pauta dos Direitos Humanos passa a receber um olhar mais amplo (pensamento ampliacionista), deixando o escopo da segurança nacional (pensamento tradicional) e se alçando ao da Segurança Internacional. Assim, questões de Direitos Humanos se consolidaram como competência do CS, órgão da ONU que tem como principal função manter a paz e a segurança internacional, o qual assumiu papel fundamental em assuntos humanitários.

O conflito do Saara Ocidental foi se desenvolvendo juntamente com essas mudanças. O conflito armado foi palco de diversas violações de direitos humanos e, mesmo após o cessar-fogo, estas continuaram – como demonstramos ao longo do texto. O desrespeito aos Direitos Humanos da população saarai, tanto nas Zonas Ocupadas, como nas Zonas Livres e nos acampamentos de refugiados, embora se revele sistemático, não têm recebido a devida atenção por parte da comunidade internacional. Não à toa, por este motivo, a população saarai vê como solução o retorno ao conflito armado, conforme já discutido.

Nesse caso, a despeito das novas formulações conceituais nos campos da segurança internacional e dos direitos humanos, a dificuldade maior é a prevalência do pensamento tradicionalista refletido na estrutura do CS, em que cinco Estados possuem poder de veto e o utilizam como meio de manobra política em favor de seus interesses estatais. Isso é visto nas alianças estatais entre o governo marroquino, os EUA e França, por exemplo, as quais impedem que o CS tome providências efetivas a fim de assegurar os direitos mais básicos dessa população que vem sofrendo há mais de 40 anos. Dessa maneira, este tipo de pensamento e ação no sistema internacional não acompanham as mudanças propostas pelo regime internacional de Direitos Humanos, descaracterizam o seu caráter universal e descumprem os princípios da segurança humana e da responsabilidade de proteger, como podemos constatar no caso em estudo.

Referências

ANISTIA INTERNACIONAL. **Shadow of Impunity: Torture in Morocco and Western Sahara**. 1º. ed. London: Amnesty International Ltd, 2015, 155 p.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU (AG). **Resolução 1514 [XV]**. AG index: A/RES/1541(XV), 14 de dezembro de 1960. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU (AG). **Mixed Reviews for Morocco as Fourth Committee Hears Petitioners on Western Sahara, Amid Continuing Decolonization Debate**. 2018. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2018/gaspd664.doc.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

ASSOCIAÇÃO DE COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE ENTRE OS POVOS (ACOSOP). **Relatório sobre as Torturas, Violações dos Direitos Humanos e Condições de Saúde** - Denunciados pelos 24 Presos Saharauís de Gdeim Izik no Julgamento de 1, 8 - 16 de fevereiro de 2013 no Tribunal Militar de Rabat. Marrocos, 2013, 33 p.

BARATA, Maria João Ribeiro Curado. **Identidade, Autodeterminação e Relações internacionais: O Caso Do Saara Ocidental**. 2012. 348 p. Dissertação (Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ismt.pt/bitstream/123456789/256/1/TESE.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BERISTAIN, Carlos Martín; HIDALGO, Eloísa González. **El Oasis De La Memoria: Memoria histórica y violaciones de Derechos Humanos en el Sáhara Occidental** (Tomo I). Bilbao: Hegoa, 2012. Disponível em: <<http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/281>>. Acesso em: 15 out. 2017.

BESENYÓ, János. **Western Sahara**. Pécs: Publikon Publishers, 2009. 198 p.; ZOUBIR, Yahia H.. **El Conflicto Del Sahara Occidental En La Geopolítica Magrebí**. 2008. Disponível em: <http://iajuws.org/analisis/20080000_YahiaZoubir.pdf?OpenElement>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 320 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/884-Conceito_de_responsabilidade_de_proteger_e_o_Direito_Internacional_Humanitario_O.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

- BOUKHARI, Ahmed. Las dimensiones internacionales del conflicto del Sahara Occidental y sus repercusiones para una alternativa marroquí. **Documento de Trabalho (DT) N° 16/2004**. 19/4/2004. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/dt16-2004>. Acesso em: 20 mar. 2020.
- BUZAN, Barry, HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Trad. Flávio Lira. São Paulo: Editora Unesp, 2012. 576p. ISBN 978-85-393-0266-6.
- COBO, Ignacio Fuente. **Sahara Occidental: Origen, evolución y perspectivas de un conflicto sin resolver**. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011. Disponível em: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-marco/2011/DIEEEM08_2011SaharaOccidental.html>. Acesso em 20 set. 2017.
- COBO, Ignacio Fuente; MENÉNDEZ, Fernando M. Mariño. **El Conflicto Del Sahara Occidental**. Madrid: Ministerio de Defensa, Escuela de Guerra del Ejército, Instituto Universitario de Estudios Internacionales, Europeos Francisco de Vitoria, 2006. 220 p. (Serie Conflictos Internacionales Contemporáneos). Disponível em: <http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/inst_fco_vitoria/publicaciones/colec_conflict/monografias>. Acesso em: 14 out. 2017.
- CONSELHO DE SEGURANÇA. **Relatório 21360**. 1990. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MA_880830_SettlementProposals.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- CONSELHO DE SEGURANÇA. **Relatório 22464**. 1991. Disponível em: <<https://undocs.org/S/22464>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolução 690**. 1991. Disponível em: <[https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/690\(1991\)](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/690(1991))>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- DAUDÉN, Laura; SUZIN, Giovana Moraes. **Nem Paz Nem Guerra: Três décadas de conflito no Saara Ocidental**. 1º. ed. Rio de Janeiro: Tinta Negra Bazar Editorial, 2011. 232 p.
- DUARTE, Geraldine Rosas. O Papel da ONU no Conflito do Saara Ocidental. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 07, n. 33-34, p.04-15, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/59898/36711>>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- DUARTE, João Paulo Gusmão P.. Uma crítica à ampliação da segurança no pós-guerra fria. **Conjuntura Internacional**: problematizando o dispositivo da responsabilidade de proteger, Belo Horizonte, v. 12, n. 2, p.123-133, 2º sem. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/9377/8970>>. Acesso em: 14 mar. 2020.
- ESTRADA, Rodrigo Duque. Saara Ocidental: História, Geopolítica e Perspectivas da Última Colônia. **Cadernos de Relações Internacionais**, [s.l.], v. 7, n. 1, p.118-147, 15 jul. 2014. Faculdades Católicas. <http://dx.doi.org/10.17771/pucurio.cadri.23174>. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/23174/23174.PDFXXvmj>>. Acesso em: 13 out. 2017.
- ES-SWEYIH, Mohamed-fadel Ould Ismaïl Ould. **El primer Estado del Sahara Occidental**. Paris: Février, 2001. 139 p. Tradução de: Nathnaïl RABALLAND; Carmen ASTIASO. Disponível em: <<http://www.arso.org/lestadosaharai.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- FERREIRA, Sylvio; MIGON, Eduardo. A Estratégia de uma Guerra Esquecida: fundamentos estratégicos aplicados à questão do Saara Ocidental. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v. 24, n. 2, p. 193-217, dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicahoje/article/view/3727>>. Acesso em: 25 mar. 2017.
- FIELDS, A. B. **Rethinking Human Rights for the New Millenium**. New York: Palgrave MacMillan, 2003. Cap. 1: The Birth of the Human Rights Idea and its Detractors.
- GARCÍA, Paco Matías. Cooperación y situación humanitaria en los campamentos de refugiados saharauis. In: VICENTE, María Teresa; NAVALÓN, Conrado. **El conflicto del Sahara Occidental y los derechos humanos: Miradas desde la Universidad de Murcia**. Murcia: Ediciones de La Universidad de Murcia, 2014. Cap. 12. p. 121-132. Disponível em: <<http://libros.um.es/editum/catalog/book/1381>>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- GIMÉNEZ, María Teresa Vicente. El estatuto político-jurídico del Sáhara Occidental y los derechos humanos del pueblo saharai. In: VICENTE, María Teresa; NAVALÓN, Conrado. **El conflicto del Sahara Occidental y los derechos humanos: Miradas desde la Universidad de Murcia**. Murcia: Ediciones de La Universidad de Murcia, 2014. Cap. 12. p. 121-132. Disponível em: <<http://libros.um.es/editum/catalog/book/1381>>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- GHISLENI, A. **Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2011. Cap. 2. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=184>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). **La situación de los derechos humanos en el Sahara Occidental y los campamentos de refugiados de Tinduf**. 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wsahara1208spsumandrecs.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). **The Responsibility to Protect**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

JUSTO, Juan Carlos Gómez. El Frente Polisario: La Historia De Un Movimiento De Liberación Nacional Vivo. **Revista Internacional de Pensamiento Político**, Huelva, v. 8, n. 7, p.261-280, dez. 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10272/8304>>. Acesso em: 22 out. 2017.

KENKEL, Kai Michael. O dilema interno da soberania: A evolução das normas de intervenção. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. pp. 19-48. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16688>. Acesso em: 25 jun. 2020.

KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 185-205, spring, 1982. Disponível em: <<http://www.ir.rochelleterman.com/sites/default/files/krasner%201982.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

LARRAMENDI, Miguel Hernando de. La cuestión del Sáhara Occidental como factor de impulso del proceso de descentralización marroquí. **Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos**, Madrid, v. 04, n. 09, p.1-10, dez. 2010. Disponível em: <<https://repositorio.uam.es/handle/10486/670255>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

LÓPEZ, Emiliano Gómez. **A República Saharai, uma história de luta anticolonialista**. Espanha, mar. 2012. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/260871767/CARTILHA-Republica-Saharai#>>. Acesso em: 27 set. 2017.

MARTÍ, Ana María Badia. La explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental: las negociaciones de pesca entre la Unión Europea y Marruecos. **El Vuelo de Icaro**, Madrid, v. 4, n. 4, p.49-57, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.ligaproderchoshumanos.org/icaro/sumario4.html>>. Acesso em: 13 out. 2017.

MIGUEL, Carlos Ruiz. **El Sahara Occidental y España**: Historia, Política y Derecho. Madrid: Dykinson, 1995. 401 p.

MUNDY, Jacob; STEPHAN, Maria J. A Battlefield Transformed: From Guerilla Resistance To Mass Nonviolent Struggle In The Western Sahara. **Journal of Military and Strategic Studies**, [S.l.], 2006. Vol. 8, nº 3, p. 32. Disponível em: <<https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2016/02/A-Battlefield-Transformed..From-Guerilla-Resistance-to-Mass-Nonviolent-Struggle-in-the-Western-Sahara.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

OLIVEIRA, A. B. O Fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: O Conceito de Segurança Humana. **Revista Aurora**, Ano III, No. 5, dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/OLIVEIRA.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **As Nações Unidas e os Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/sistemaonu/>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**, ONU, 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS (PNUD). **Human Development Report 1994**: New Dimensions of Human Security. 1994. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>>. Acesso em: 25 jun. 2020

QUINTON-BROWN, Patrick. A responsabilidade ao proteger: elemento de ligação ou cavalo de troia para a R2P?. In: HAMANN, Eduarda P. et al (org.). **A Implementação da Responsabilidade de Proteger**: Novos rumos para a paz e a segurança internacional?. Brasília: Instituto Igarapé, 2013. p. 66-72. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

SANTAYANA, Mauro. **Dossiê da Guerra do Saara**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1987

SMOLAREK, Adriano Alberto. Conflito no Saara Ocidental: um país além da miragem. **Revista Conjuntura Global**, Curitiba, v. 2, n. 1, p.34-38, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Conflito-no-Saara-Occidental-Um-pais-além-da-miragem.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

STUENKEL, Oliver. O Brasil como articulador de normas: a responsabilidade ao proteger. In: HAMANN, Eduarda P. et al (org.). **A Implementação da Responsabilidade De Proteger**: novos rumos para a paz e a segurança internacional?. Brasília: Instituto Igarapé, 2013. p. 62-65. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/e-Book_R2P_PT_25mar.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

STUENKEL, Oliver. TOURINHO, Marcos. **Regulating intervention:** Brazil and the responsibility to protect. Conflict, Security & Development. 2014. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14678802.2014.930593>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

UM FIO de esperança: Independência ou Guerra no Saara Ocidental. Direção de Rodrigo Duque Estrada e Renatho Costa. Roteiro: Rodrigo Duque Estrada e Renatho Costa. Música: Lucas Diaz. [s.l.]: Nomos, 2017. (94 min.), son., color. Legendado. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KY1bfcnG3Js&v1=en>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Funções de colaboração exercidas

Jéssica Moreira de Amorim Moraes

Conceituação; Escrita (primeira redação);

Julia Bertino Moreira

Conceituação; Escrita (primeira redação);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la UNASUR a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes

From South American union to regional fragmentation: contradictions in UNASUR starting from Lula's government policies and the tensions with the ruling classes

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.103015>

Amanda Carolina Barrenengoa
Universidad Nacional de La Plata, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, La Plata, Argentina
abarrenengoa@fahce.unlp.edu.ar 

Resumen

Este artículo propone abordar, a partir de las políticas promovidas por los gobiernos lulistas en Brasil, algunas de las contradicciones y asimetrías que surgieron en el seno de la UNASUR. Desde un diseño metodológico cualitativo que recupera el material de entrevistas a informantes clave junto con el análisis de fuentes oficiales y bibliografía, se abordan las tensiones que se sucedieron a partir de la reconstrucción de algunas de las principales políticas del Estado brasileño en relación a Suramérica y en vinculación con las clases dominantes. Reflexionamos en torno a las problemáticas vinculadas con la fragmentación regional que se produjo luego del impulso inicial que tuvieron los procesos de integración. Desde la singularidad de la UNASUR, se abren nuevos interrogantes a la luz de su parálisis actual. Estos nos permiten visualizar, por un lado, algunos de los avances en materia de integración que la UNASUR propició. Y, por otro lado, las problemáticas subyacentes que persistieron durante su funcionamiento hasta su reciente freno.

Palabras clave: Política Exterior Brasileña; Integración Regional; UNASUR.

Abstract

This article proposes to address some of the contradictions and asymmetries that took place in UNASUR starting from Lula's government policies in Brazil. From a qualitative methodological design that includes interviews with key informants, official sources, document analysis and bibliography, we approach the tensions that took place starting on the reconstruction of some of the most relevant policies of the Brazilian State towards South America and in relation to the ruling classes. We reflect on the problems related to regional fragmentation after the impulse that recent integration processes had. In UNASUR's singularity new questions are raised in its current break. These enable us to see on the one hand, the achievements in the South American regional integration policies that UNASUR impulsed. And on the other, underlying issues that persisted during its performance until its recent paralysis.

Keywords: Brazilian Foreign Policies; Regional Integration; UNASUR.

Recibido: 18, Mayo, 2020
Aceptado: 14, Julio, 2020

Conflicto de intereses: La autora no informó posibles conflictos de intereses



Las contradicciones en sus distintas escalas

En los comienzos del siglo XXI, la región suramericana se vio transformada por un nuevo proceso de regionalismo que indicó importantes rupturas con el período de regionalismo abierto, propio de los años de hegemonía neoliberal (PADULA, 2010). A las propuestas de integración económica comercial características del siglo XX, se incorporaron nuevas instancias de cooperación política que abordaron temas como la defensa, el desarrollo de la infraestructura regional, la energía, la salud, la inclusión social y la democracia (COMINI; FRENKEL, 2014). El surgimiento y funcionamiento de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) nos permite indagar en estas dinámicas de cambio, en las cuales emergieron nuevas relaciones y disputas entre actores de la propia región y extra regionales. Son numerosas las investigaciones que identifican el nuevo siglo con la reconfiguración del mapa de la integración regional, señalando en el rechazo a la propuesta norteamericana de Libre Comercio para las Américas (ALCA) un punto de inflexión para el rediseño de América Latina (KATZ, 2006; KAN; PASCUAL, 2013; MORGENFELD, 2011; KAN, 2015). Como rasgo sobresaliente visualizamos el desarrollo de instancias alternativas, entre las que se destacan el renovado impulso de instrumentos estatales como respuesta a la profundización de la globalización, tanto al nivel de los Estados como en relación a los ámbitos de integración que se generaron, y la búsqueda de construir agendas de política exterior que buscasen una autonomía relativa en relación a EE.UU. (SANAHOJA, 2019). En el caso puntual de la UNASUR, la marcada presencia de líderes presidenciales abonó a una visión del período signada por cierto estatismo como parte del universo simbólico de la integración.

Las preguntas que guían este artículo parten de considerar a la integración regional suramericana del período reciente como un tema de investigación que abre múltiples dimensiones de análisis posibles. Nos preguntamos por aquellos intereses que se entramaron durante los gobiernos lulistas, en tiempos de creación y funcionamiento de la UNASUR, desde el año 2008. A partir del rol brasileño en los impulsos integracionistas reconstruimos algunos de los conflictos emergentes en el cruce analítico entre políticas de integración y actores sociales de las clases dominantes que desbordan las esferas estatales. Desde una concepción sociológica, consideramos a estos procesos como recursos analíticos relevantes que nos permiten examinar las relaciones que se dieron entre el gobierno y múltiples sectores de las clases dominantes, en momentos de definiciones en torno a la inserción regional e internacional (BERRINGER, 2015; KAN, 2015). Analizamos a los Estados como unidades contradictorias a partir de los cuales indagamos en los procesos de integración suramericana, y nos preguntamos por la UNASUR en tanto bloque político institucional en el que cohabitaron múltiples relaciones de poder (BARRENENGOA, 2019).

Asimismo, en el estudio del Estado brasileño y su desenvolvimiento en el plano regional, emergen una multiplicidad de actores sociales. Entre los actores que fueron parte de la coalición de gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) es posible mencionar empresarios, banqueros, políticos, millonarios, personajes de la industria cultural, periodistas, representantes religiosos, entre otros (BOITO, 2017). Algunos de estos se erigieron en actores de peso para la dinámica política brasileña a raíz de que sus intereses permearon el gobierno en los terrenos de la política exterior, la estrategia de inserción regional y su política nacional (MORGENFELD, 2011; KAN, 2015; BERRINGER, 2015; MÍGUEZ, 2017). Con lo cual, en la configuración de una estrategia de amplio alcance, se entramaron diferentes actores sociales, sectores e intereses, que confluyeron en lo que Souza (2008) llama "comunidad de política exterior". En este amplio universo participaron representantes del poder Ejecutivo y Legislativo, así como corporaciones privadas de escala internacional, grupos de interés, ámbitos de representación político gremial, organizaciones y partidos políticos, movimientos sociales y medios de comunicación (SOUZA, 2008; BERRINGER, 2005). Todos estos actores y sectores fueron parte -en diferentes circunstancias y con grados distintos de participación-, de la construcción de discursos y posiciones acerca de la política exterior brasileña y las decisiones que se tomaron en relación a la integración regional. En este entrecruzamiento de actores se sitúa nuestra lectura en torno a la política exterior y a los proyectos de integración regional en tanto configuraciones complejas (KAN; PASCUAL, 2015). Así, consideramos que existieron diversos modos en los cuales sus intereses fueron manifestados, en el marco de coyunturas puntuales. Es en este sentido que coincidimos con Kan (2015) y Berringer (2015)

en torno a que las definiciones de un Estado en cuanto a su inserción regional e internacional -independientemente de ser tomadas por coaliciones de gobierno desde sus estructuras institucionales-, incluyen a distintos sectores y actores de las clases dominantes. En línea con estos enfoques abordamos la posición del Estado brasileño en instancias regionales como resultante de estas contradictorias dinámicas, y en tanto materialización de complejas relaciones y configuraciones (BARRENGOIA, 2019). Desde el comienzo, en los gobiernos petistas coexistieron elementos contradictorios, entre los cuales cobraron protagonismo las disputas entre distintos sectores sociales. En la relación entre la política interior y exterior estos elementos se observan con mayor claridad, dado que ambas dan indicios de la configuración que se dio entre los intereses del bloque de poder al interior de la formación social brasileña (BERRINGER, 2015). Así, existió una “yuxtaposición de políticas exteriores elaboradas por Brasil” (MÍGUEZ, 2017, p. 6).

En cuanto al escenario regional, analizamos la integración como parte de procesos sociales, históricos, políticos y culturales más generales. De esta manera, las acciones de los Estados en la UNASUR conllevaron una multiplicidad de actores sociales que habitaron en los entretelones de la integración (BARRENGOIA, 2019). Inscríbimos las transformaciones regionales en su relación con actores y dinámicas extra regionales, en tiempos de transición y reconfiguración geopolítica (MERINO, 2018). Por lo cual, una mirada atenta a la interacción y las relaciones con los principales actores que conforman el escenario regional implica considerar a los distintos gobiernos, los proyectos regionales en cuestión y la participación de actores internacionales en estas, ya sea desde propuestas conjuntas o desde el propio modelo de inserción que los distintos actores en juego plantean (DECIANCIO; MÍGUEZ, 2020). El nuevo período de regionalismo inauguró un proceso de transición e hibridez (KATZ, 2006; SANAHUJA, 2012; BRICEÑO RUIZ, 2014) en el cual existieron posturas de Estados que criticaron fuertemente al neoliberalismo y propusieron agendas de gobierno alternativas. Independientemente de las distintas conceptualizaciones y caracterizaciones que existen en las investigaciones del período, nos interesa poder vislumbrar algunos de los conflictos que se sucedieron, las discusiones y tensiones, y los acuerdos. Las diferentes síntesis que proponen los conceptos de regionalismo postliberal (DA MOTTA VEIGA; RÍOS, 2007; SANAHUJA, 2012) post hegemónico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) o autónomo (MERINO, 2018), abonan a la idea de que lo que signó dicho período fueron los intentos -más o menos articulados entre los Estados suramericanos- por construir desde un ámbito de concertación política como alternativa a la globalización neoliberal desde principios comunes de unidad regional y sin la injerencia extranjera. El nuevo siglo posibilitó condiciones para la articulación de agendas de integración que buscasen mayores grados de autonomía, soberanía y democracia.

Desde esta perspectiva analítica analizamos relaciones de poder, allí donde se combinan intereses estatales y corporativos que superan la escala nacional. Leerlos en tanto configuraciones amplias entre actores económicos, políticos, culturales y sociales, implica extender la mirada hacia los márgenes de la integración donde se encuentran ciertos actores no siempre visibles en instancias como las cumbres, pero presentes implícitamente (BARRENGOIA, 2019). Incorporamos fragmentos del material de entrevistas realizadas a distintos funcionarios y representantes políticos con roles específicos tanto en Brasil como en la UNASUR. La elección de las políticas del Estado brasileño y el recorte temporal que recorre los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2011) se corresponde con la existencia de una fuerte presencia brasileña en los procesos de integración suramericana reciente. Junto al diseño de una estrategia que buscó la expansión a partir de la región y su inserción internacional, las políticas para con la región suramericana fueron centrales (ZIBECHI, 2012). Esto fue así tanto en las primeras reuniones de presidentes suramericanos a principios de los años 2000, durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, como en los primeros antecedentes que tuvo la UNASUR con la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Examinamos las dinámicas integracionistas promovidas por los gobiernos lulistas y las tensiones que conllevó en la región suramericana. Con lo cual, el foco de esta investigación son las políticas implementadas desde Brasil en relación con la región suramericana para dar cuenta de las contradicciones y asimetrías que emergieron en su desenvolvimiento y relación con las clases dominantes. Asimismo, la indagación en las políticas del lulismo nos posibilita analizar lo que acontecía a nivel regional – particularmente en la UNASUR –, en un diálogo entre la escala nacional y la

regional, en el que están presentes elementos propios del escenario internacional. Así arribamos a los tiempos recientes de crisis y parálisis del bloque, en sintonía con los cambios de gobierno en países como Brasil y Argentina.

La política de expansión hacia la región

La política exterior brasileña hacia Suramérica y otras zonas del mundo se erigió en un elemento clave para el desarrollo, desde una estrategia que buscaba la proyección de su poder en diferentes escalas. Entre los principales ejes en los que ésta se basó, el énfasis en la región suramericana fue un rasgo destacable del período. Anunciado por Lula da Silva en su discurso de asunción el 1 de enero de 2003, “La gran prioridad de política exterior durante mi gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida” (BRASIL, 2003). Caracterizada por los actores que la impulsaron como una política exterior “activa y activa” (AMORIM; ROCHA, 2016), la presencia brasileña en los ámbitos, foros e instancias regionales e internacionales fue pensada como un modo de participar y generar nuevas demandas desde los países emergentes. Con la autonomía como idea vertebradora, se presentaban condiciones favorables para colocar a la periferia en un lugar de relevancia, a partir del proceso de integración entre los diferentes Estados.

Ahora bien, junto con la estrategia de política exterior brasileña existieron todo un conjunto de áreas estatales que fueron en dirección a promover el desarrollo desde un modelo de acumulación que priorizó a determinados sectores del empresariado brasileño, producto de la confluencia entre políticas públicas y política exterior (BERRINGER, 2015; IGLESIAS, 2008). Esto consolidó una estrategia de expansión de empresas y fortalecimiento de grupos económicos para la inversión en infraestructura y desarrollo, que tuvo a la región suramericana y a otras zonas del mundo como plataformas para su consecución. Es decir, como parte de la agenda de política exterior brasileña, la infraestructura fue una de las áreas que se constituyó en un objetivo estratégico compartido, primero con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) y luego con el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR. En este sentido, vista desde el punto de vista del desarrollo económico comercial, la materialización de sus objetivos de crecimiento a partir del territorio suramericano confirmó ventajas comerciales para Brasil en relación al resto de los Estados de la UNASUR (ZIBECHI, 2012). Asimismo, cuando se trató de la promoción de la infraestructura y la integración física regional como vehículo para el desarrollo económico regional desde inversiones estatales, también notamos un claro liderazgo por parte de Brasil (PADULA, 2010). Abordamos a continuación algunos de estos asuntos problemáticos desde una perspectiva multiescalar.

Integración y desarrollo

A pesar de que durante el primer gobierno de Lula da Silva la UNASUR no existía como tal, desde los inicios del nuevo siglo comenzaron las reuniones y los antecedentes previos a su surgimiento que encontraron en América del Sur un ámbito propicio para desarrollar una estrategia de integración que unificara la diversidad entre Estados. El activo interés por parte del Estado brasileño en la infraestructura conllevó la articulación de diferentes esferas que coincidieron la búsqueda de integración y el desarrollo regional. La integración física y particularmente la infraestructura se erigieron en aspectos centrales de la integración económica regional. Es decir, como medios para la materialización de objetivos más amplios de integración suramericana (WEGNER, 2018) e inscriptas en las dinámicas de desarrollo promovidas desde el Estado brasileño. Asimismo, vislumbramos estas estrategias de desarrollo a partir de la articulación entre política y economía, los ámbitos públicos y lo privado y desde la búsqueda de transformación de las estructuras productivas (ACTIS, 2011). Con lo cual, si bien identificamos antecedentes previos de iniciativas de integración como la IIRSA –del año 2000– las acciones tanto diplomáticas como gubernamentales para la integración suramericana no se profundizaron hasta iniciado el gobierno de Lula da Silva (PADULA, 2010). Esta estrategia colocó en un mismo nivel a la política exterior en

relación a la inserción en Suramérica y a la inversión en infraestructura, que propició la colocación de empresas brasileñas en el mercado regional. La planificación del transporte y la integración energética involucraron a empresas proveedoras de bienes de capital, así como a los sectores más ligados a la construcción (IGLESIAS, 2008). Ahora bien, la consecución de estos objetivos generó contradicciones a la hora de hacer converger intereses disímiles y actores heterogéneos. Así, la proyección del poder brasileño generó efectos concretos sobre el resto de los países de la región. En el terreno de la integración física, existieron conflictos en torno a la infraestructura entre empresas brasileñas como Odebrecht y otros Estados, como Ecuador (ZIBECHI, 2012).

A escala local hay contradicciones. La Camargo Corrêa ha hecho una obra mal hecha en Ecuador y Ecuador demandó contra esa obra. Ahí cabe al país tener patrones de control sobre lo que está contratando. Hay contradicciones adicionales, eso existe. Repito, son relaciones que se dan en el marco del capitalismo. La integración también tiene una dimensión del capital (...). (ENTREVISTADO 1, 2017).

La estrategia de desarrollo y la política económica brasileña conllevó conflictos y resistencias con otros países suramericanos. Además de Ecuador, otro de los casos polémicos fue el de Bolivia, con la obra del TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure). Ambos ejemplos ilustran las divergencias existentes entre actores gubernamentales, representantes del sector privado, del ámbito financiero, sectores productivos, empresas, poblaciones y movimientos sociales. Todas estas contradicciones se entramaron en el proceso de integración física generando, por un lado, la búsqueda del desarrollo y la expansión de las empresas brasileñas y por otro, conflictividades a nivel regional (BARRENGOA, 2019).

A su vez, dentro del propio Brasil existieron a lo largo de este período tensiones en torno a los objetivos de integración regional y la relación que se iba tejiendo entre gobierno y empresas. En este sentido, el proceso de integración suramericano favoreció -por momentos- la confluencia entre actores empresariales y estatales. Como dijimos anteriormente, las políticas de los gobiernos lulistas fueron en favor del crecimiento y la expansión de determinados sectores del empresariado brasileño. En específico, las empresas de la industria de la construcción atravesaron un proceso creciente de expansión desde el año 1970, cuando dieron un salto y comenzaron a operar también fuera del territorio brasileño. Retomamos su conceptualización como “empresas de ingeniería”, dado que se transformaron en multinacionales, por ser parte de las ramas más internacionalizadas, y abarcar una diversidad de servicios que van desde infraestructura, industria, energía, minería, servicios tecnológicos, hasta medio ambiente y minería (PEDREIRA CAMPOS, 2009). Un breve repaso histórico desde su origen nos muestra que, salvo durante el ciclo neoliberal en la década del '90, estas recorrieron un proceso ascendente de expansión, en países de Latinoamérica, América del Sur y África. Más adelante en el año 2008, a partir de la Política de Desarrollo Productivo (PDP), los objetivos de desarrollo pautados desde el Estado brasileiro asumieron un carácter estratégico en relación a la integración con América Latina y África (BUSTELO, 2012; CERQUEIRA, 2014). De esta manera, esta expansión sirvió a los fines de la mejora de la posición de estas empresas a nivel nacional, regional e internacional, colocándolas como eslabones claves para que Brasil se proyectara a nivel mundial, tanto por tratarse de destinos consumidores, como receptores de inversión brasileña. Asimismo, las definiciones que fueron parte de la estrategia de desarrollo buscaron el crecimiento económico, la internacionalización y el financiamiento -a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), de gran parte de las iniciativas de integración regional que se promovieron (NOVOA, 2009).

La búsqueda de integración productiva en articulación con los países de la UNASUR incluyó también a los países africanos, con lo cual, la política exterior resultó ser inseparable de las políticas de desarrollo. Mientras aumentaba el liderazgo brasileño, apuntando a la internacionalización de empresas con capacidad competitiva en las áreas de infraestructura, energía y agroindustria, se profundizaba la estrategia de integración suramericana. A su vez, avanzaba el aprovechamiento de los recursos naturales y la especialización en industrias de commodities que serían las destinatarias de las inversiones brasileiras (CERQUEIRA, 2014). Así, la región suramericana se encontró subsumida bajo dicha estrategia

territorial que modificó el mapa económico comercial de América del Sur, ante el cual proliferaron críticas que marcaron la supremacía del gigante brasileño por sobre el resto de los países de la región (ZIBECHI, 2012).

En su “Carta ao Povo Brasileiro” Lula da Silva enviaba señales a sectores de las clases dominantes brasileñas buscando generar un amplio consenso social para su gobierno. En la misma, dirigida a los banqueros, al capital internacional, a los empresarios, les anunciaba que, durante su gobierno se realizaría una transición. Como consecuencia de las políticas de privatización y apertura comercial formuladas durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, las empresas atravesaron un proceso de desnacionalización y desindustrialización (BUSTELO, 2012). Los sectores más impactados fueron los provenientes de la industria, quienes vieron condicionado su potencial productivo y destruida su capacidad instalada (BERRINGER, 2015). Esto marcó la participación de estos grupos en las negociaciones en torno al ALCA y sus demandas en torno al financiamiento del BNDES para aumentar las exportaciones de sus productos (BERRINGER, 2015). Ahora bien, el hecho de que a determinados sectores del empresariado les favorecían las políticas de promoción del Estado brasileño no significa que irían a apoyar el ideario integracionista y mucho menos, la estrategia del gobierno del PT. Si analizamos estos actores en base a sus posicionamientos, relaciones e intereses en tanto actores sociales y no sólo a partir del lugar que ocupaban en la estructura productiva, podemos vislumbrar la materialización de sus intereses a través de ámbitos representativos como la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) y la Confederación Nacional de Industrias (CNI), junto con otros actores de las clases dominantes que expresaban a estos sectores en instancias públicas y privadas (BARRENENGOA, 2019). Así, la internacionalización de dichas empresas fue una política de Estado, con lo cual es posible resaltar como rasgo característico que, el crecimiento de empresas privadas fue producto de la confluencia entre políticas públicas y política exterior (BERRINGER, 2015; IGLESIAS, 2008). Esto consolidó una estrategia expansión de empresas y fortalecimiento de grupos económicos para la inversión en infraestructura y desarrollo, como se anunciaba en Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). El objetivo de consolidar la infraestructura regional se vinculó con la necesidad de reducir costos y aumentar la competitividad de los productos brasileños tanto en los mercados regionales como en los internacionales. A su vez, Brasil se incorporó a la IIRSA y al COSIPLAN confluyendo con una estrategia propia, combinando, también en este terreno, los planos de su política nacional, regional e internacional. Esto se observa, más explícitamente, en la incorporación de obras de la IIRSA en el PAC (CERQUEIRA, 2014; IGLESIAS, 2008). Como parte de esta estrategia - mediante el uso obligatorio de recursos de empresas brasileñas -, el BNDES otorgaba créditos para financiar proyectos de infraestructura regional en el marco de la UNASUR. Esto daba a las empresas brasileñas importantes ventajas que les permitieron expandirse al ritmo del aumento de las divisas que el Estado acumulaba por las obras de infraestructura, mediante el pago de créditos en dólares, robusteciendo el mercado interno (BARRENENGOA, 2019). Como contracara de esto, el vínculo entre el Estado y las empresas fue también motivo de contradicciones.

La alianza entre sectores del empresariado brasileño y actores estatales se correspondió con relaciones previas construidas durante las negociaciones en torno al ALCA, donde diferentes sectores del empresariado participaron de las discusiones que decantaron en su rechazo. A esto se incorporaron sectores empresariales también de Argentina. Si bien, a lo largo de su historia, el vínculo entre Brasil y Argentina transitó distintos momentos, el nuevo contexto de regionalismo posibilitó el desarrollo de sus respectivas industrias, aunque, paradójicamente, inauguró nuevos conflictos entre sus clases dominantes, entre la reciprocidad y la competencia (PAIKIN, 2012). Las relaciones bilaterales no estuvieron exentas de tensiones también en este período.

Mercosur fue el principal vehículo de la integración, es la base de la UNASUR. Y el problema es que Itamaraty no acepta que Brasil abra más su soberanía. Entonces en la retórica de Brasil, en todos los países de América Latina, desde hace 200 años todos los gobiernos hablan de integración. Casi literalmente hablan de la misma cosa. Y había una idea de que como Néstor Kirchner se estaba acercando, y Uruguay, entonces algunas ideas iguales entre amigos, políticos, podía ser más fácil. De la misma forma en que Temer cree que con Macri va a ser más fácil. Pero no es así. Sobre todo, no fue así porque los dos gobiernos, después del desgaste del neoliberalismo, querían apostar a un reconstituir una base industrial. Entonces Argentina jamás podría aceptar las importaciones de Brasil y un déficit comercial crónico. Porque Brasil impone un déficit comercial a todos sus vecinos. Entonces era una

esquizofrenia total. Cada vez que Argentina intentó defender sus intereses y salir del déficit con sus industrias, las empresas paulistas, la burguesía brasilera reclamaba por el proteccionismo de Argentina. Entonces la burguesía no quería la integración, quería vender (ENTREVISTADO 2, 2017).

En la articulación entre los intereses de sectores de la burguesía y los objetivos de ampliación de la política exterior brasileña hacia América del Sur, podemos observar cómo la alianza con Argentina resultaba en un eslabón necesario. Como afirmaba un entrevistado, entre Argentina y Brasil existieron “contradicciones y coincidencias” (ENTREVISTADO 1, 2017). No obstante, existió una situación de déficit para Argentina en relación al comercio bilateral con Brasil, que muestra la desigualdad en la evolución de las estructuras productivas, presentando una ventaja en el sector de manufacturas de origen industrial, por parte de Brasil (BUSTELO, 2012; PAIKIN, 2012). Así, emergían las limitaciones provenientes de una estrategia de integración que no siempre encontraba reciprocidad.

De esta manera, en términos de modelos de desarrollo, política exterior y políticas de integración, las contradicciones emergieron en distintos planos. Estas no existieron sólo al nivel del capitalismo brasileño, sino que, los vínculos entre los Estados de la UNASUR estuvieron siempre atravesados por esta oscilación entre la unidad, la integración y la fragmentación. En el terreno económico florecieron disputas tanto al interior de Brasil como en relación a las relaciones asimétricas que su estrategia generaba para con el resto de los países. La estrategia de inversión y apoyo a capitales privados brasileños para su internacionalización (BRESSER- PEREIRA, 2013) y el uso de instrumentos públicos para ello, puso en evidencia las dimensiones de la economía brasileña en relación al resto de los países suramericanos. La conformación de conglomerados nacionales que pudiesen competir con grupos multinacionales, junto con los créditos para inversiones en capacidades productivas e infraestructura propiciaron la expansión del mercado interno y el desarrollo productivo (WEGNER, 2018). Esto hizo que Brasil se destacara del resto de los Estados, por su orientación hacia la integración de la infraestructura regional desde la aplicación de recursos considerables para ello y en un plano que excedió la región de América del Sur, involucrando otras regiones del mundo. Respecto de estas asimetrías y del liderazgo de Brasil en la región, mientras que algunos autores señalan las pretensiones imperiales (ZIBECHI, 2012), otros afirman que dicho liderazgo se encontraba con demasiadas limitaciones a la hora de asumir los costos que su posición implicaba en la práctica (DA MOTTA VEIGA; RÍOS, 2007). Esto explicaría por qué se trató más bien de un rol de liderazgo “blando” (SARAIVA, 2010). Más allá de esos debates, queda en evidencia la estrategia de expansión brasileña y el uso de instrumentos públicos como rasgo constitutivo de la misma, algo que también generaba contradicciones con las clases dominantes.

Banco del Sur, soberanía y defensa

Otra de las tensiones generadas al interior de la UNASUR fue a raíz del Banco del Sur. Como propuesta de integración económico financiera no pudo entrar en funcionamiento de manera formal por no haber sido aprobado de manera unánime por todos los parlamentos de los Estados de UNASUR. Uno de los aspectos que generaba controversia era la división entre los fondos que le tocaba aportar a cada Estado. Así, la visión de que el Estado brasileño intentó “vaciar” la propuesta” (MARINGONI; MEDEIROS, 2017, p. 43) provenía de las resistencias para aportar los fondos. Distintos factores de índole interna y externa nos sirven para comprender las causas de por qué no logró ponerse en marcha.

La participación de Brasil en el BRICS, a partir del año 2009 -participando de las reuniones desde 2006- mostraba los indicios de una alianza con China, lo cual le permitía impulsar un proceso de profundización del desarrollo desde políticas estatales (BUSTELO, 2012). Con lo cual, la pertenencia en simultáneo al Banco del BRICS complejizaba la participación brasileña en un banco suramericano. A su vez, la intensa actividad financiera del BNDES como agente financiador de las políticas económicas, de desarrollo y de infraestructura brasileñas y regionales hacía repensar el rol que tendría. Un banco de desarrollo con fondos regionales como el Banco del Sur podría haber servido a los fines de una estrategia de integración económica regional de largo plazo, equilibrando situaciones de desigualdad entre Estados e

implicando otra dinámica del crecimiento e inversión (WEGNER, 2018). No obstante, el BNDES mostró mayor apoyo a proyectos locales que a obras de mayor envergadura, algo que desde el plano regional puede verse como un problema, en tanto su fuerte presencia terminó -de algún modo- opacando al Banco del Sur. A su vez, dadas las dimensiones de la economía brasileña y el volumen de financiamiento del banco, fueron inevitables las asimetrías en cuanto a las proporciones de aportes estatales esperadas para el Banco del Sur. De este modo, los representantes brasileños pretendían aportar una cifra menor en proporción al resto de los países del bloque, tomando como unidad de medida el PBI.

El Banco fue impulsado por Brasil, Argentina, Ecuador, Venezuela, Uruguay, Paraguay y Bolivia. Colombia, Perú y Chile no; Guyana y Surinam tampoco. Los aprobaron los parlamentos argentino, boliviano, uruguayo, ecuatoriano y venezolano. Sólo Bolivia y Uruguay querían aportar sus cuotas, mucho menores, de 2 billones de dólares. Argentina, Brasil y Venezuela eran los que más fondos ponían. Pero el BID y la CAF terminaron decidiendo todo. Actuaron contra el Banco del Sur siempre. (ENTREVISTADO 3, 2017).

A las limitaciones que introducía el entrevistado en cuanto a la injerencia de otros de los organismos financiadores de los proyectos regionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se incorporaban las situaciones políticas al interior de cada Estado miembro de la UNASUR. Esto complejizaba aún más el escenario no sólo en términos de contradicciones sino también en relación a los tiempos de aprobación, funcionamiento y puesta en marcha del mismo. De este modo, el Congreso brasileño nunca votó el Banco del Sur, lo cual aporta otro elemento explicativo vinculado con la dinámica política brasileña y el complejo entramado de su sistema político de partidos, algo que se agudizó en los gobiernos de Dilma Rousseff.

Una de las razones es la política exterior brasileña, ya que tiene que poner más cuota, pero a la hora de decidir su voto vale lo mismo que el de Suriname. A su vez, en términos de política interna Brasil está en un brete porque no hay consenso en su Congreso respecto de la agenda de integración. (...) En definitiva, hoy, el Banco del Sur es "papel mojado" (ENTREVISTADA 4, 2016).

Independientemente de la situación política que asomaba en Brasil luego de los mandatos de Lula da Silva, las discusiones respecto de conformar o no un Banco suramericano abrían el juego a decisiones más estratégicas, vinculadas con rasgos estructurales de la región suramericana y sus Estados. En un plano, los posicionamientos diversos en relación a las potencias hegemónicas como EE.UU. y los instrumentos de integración que en simultáneo se promovían. Y en otro plano, las dificultades en torno a las reglas del consenso para avanzar en propuestas concretas para la UNASUR.

Acá se ve la disputa entre los países que vienen del MERCOSUR y los de la Alianza del Pacífico (línea Pacífico). El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas es un parte aguas, y esto se ve previo a su conformación, desde el Grupo de Trabajo que avanzó mucho. Sin embargo, todo ese trabajo no termina por llevarse a la práctica, y en el contexto actual es muy difícil que tenga posibilidades reales de llevarse a cabo. Propuestas de un fondo anticíclico, de intercambio comercial en moneda local y no en dólares, y Banco de Desarrollo y Fomento -además del Banco del Sur. No se llega al consenso mínimo requerido para aprobarlo, que es nueve votos. Sí se tienen siete, lo cuales sería un antecedente importante para MERCOSUR, pero difícilmente para UNASUR." (ENTREVISTADA 4, 2016).

En este fragmento podemos recuperar emergentes de las contradicciones que tuvieron como telón de fondo las definiciones estatales en cuanto a la inserción internacional, los vínculos con otros organismos financiadores y otros bloques de peso en el mundo. La UNASUR no llegó a consolidarse al punto de construir bases comunes en materia de integración económica y financiera, ni del grado de acción que las estructuras estatales tendrían en esto. Tampoco existió consenso respecto del método un país, un voto, cuando los aportes económicos eran desiguales. En este sentido, Ecuador y Venezuela preveían un banco de desarrollo regional, con reservas de los Estados, y con un accionar bajo los objetivos públicos y no privados. Brasil no coincidía con la equiparación de voto y terminó aceptando bajo la condición de que su cuota sería menor en términos relativos. Si bien prevaleció la idea de que el banco debería tener una suscripción inicial de fondos públicos y luego captar recursos del sector privado, más semejantes a otros bancos privados, no terminó

desarrollándose como un instrumento para la integración. Y podemos agregar otra complejidad en este aspecto que es que, en el caso de Brasil, la inversión pública siguió siendo capturada también por parte del sector financiero (BARRENENGOA, 2019). Aquí se abre un asunto por demás complejo en torno a la financierización de las economías suramericanas y su relación el capitalismo internacional.

De esta manera, encontramos una multiplicidad de factores explicativos que emergen en el análisis de las contradicciones propias del proceso de integración suramericana, de las cuales podemos derivar las dificultades en torno a compartir una visión estratégica común respecto de los objetivos de la UNASUR. Algunos provinieron de la divergencia en torno a los intereses de grupos empresariales interesados en colocar sus productos en la región, que competían entre sí, como sectores de las burguesías argentina y brasileña. No obstante, estos no alcanzan por sí solos para comprender el entramado de relaciones y conflictos que se tejieron. Por lo cual, circunscribimos los matices en un marco histórico, político e inclusive ideológico y cultural. Desde sus antecedentes, en el proceso de conformación de la UNASUR, convivieron posturas muy diferentes en materia de integración económica y financiera, y limitaciones previas de los diferentes países.

Asimismo, es preciso recuperar la dinámica de cambios que se fueron produciendo a nivel regional que impactarían en la reorientación de las políticas de integración que se promovieron durante los primeros años de la UNASUR. Este período se caracterizó por importantes núcleos de decisiones que la región tomó, distinguibles por el conjunto de países y líderes que las empujaba, y respondiendo a modalidades de integración enfocadas en consolidar el bloque desde una perspectiva político institucional (COMINI; FRENKEL, 2014). Así, esta primera etapa estuvo mediada por la mayor influencia de aquellas estrategias destinadas a pensar la recomposición de los Estados suramericanos junto con su desarrollo conjunto. No obstante, tomando las particularidades de UNASUR notamos que su propia estructura institucional de funcionamiento llegó a convertirse en un límite para la toma de decisiones, dadas las reglas de funcionamiento donde un país era igual a un voto, -independientemente de los desproporcionados aportes económico financieros.

Ahora bien, el desarrollo que por esos años tuvo el Consejo de Defensa de la UNASUR posibilitado por la coyuntura, nos indica que fueron momentos propicios para el avance de una estrategia con mayores grados de autonomía relativa, desde una narrativa de diálogo y cooperación entre Estados. Cuando se trató de sostener las democracias y defender la soberanía de los Estados suramericanos, se consiguió el consenso de los doce Estados para la resolución de conflictos y crisis sin la intervención de actores ni organismos extra regionales, desde estrategias conjuntas de institucionalización y de acción ante conflictos que los involucraban. Podemos mencionar el conflicto entre Colombia y Venezuela por las FARC (2010), la “Masacre de Pando” en Bolivia (2008), el Golpe de Estado en Honduras, en junio de 2009, entre otros intentos desestabilizadores. También la presencia de bases norteamericanas en Colombia que dio lugar a la Cumbre de UNASUR en Bariloche (2009), y el golpe de Estado en Paraguay (2012). Salvo en este último caso, en el resto, las intervenciones de los Jefes de Estado desde la UNASUR lograron frenar los conflictos a partir de un posicionamiento unificado como bloque. En julio de 2009, el presidente de Colombia Álvaro Uribe anunció intenciones de firmar un Acuerdo de Cooperación Técnica con EE.UU., que habilitaba a este a hacer uso de siete bases militares en territorio colombiano. En respuesta a este conflicto, los Estados miembros de la UNASUR reunidos en Bariloche establecieron una “Zona de Paz”, resaltando el principio de solución pacífica de los conflictos, sin la intervención de potencias extranjeras que pudiesen amenazar la estabilidad de la región (BARRENENGOA, 2019). Un aspecto relevante del CDS fue el hecho de romper con la tradición que tenía a EE.UU., tutelando la defensa de la región y, por ende, presente en todas las herramientas que se impulsaban (SOARES DE LIMA, 2013).

Como parte de la política exterior brasileña, la dimensión del desarrollo convergió con la defensa, puesto que en su Estrategia de Defensa Nacional del año 2008 estos se planteaban como pares indisolubles, lo cual involucraba a múltiples actores provenientes de los ámbitos públicos y privado (BARRENENGOA, 2019). Así, la integración de América del Sur ocupó un lugar destacado en la Estrategia de Defensa Nacional (EDN) de manera previa al surgimiento del CDS,

impulsado también por los Ministros de Relaciones Exteriores Celso Amorim y de Defensa Nelson Jobim. Así, se enfatizaban como aspectos centrales el estímulo a la integración suramericana en aras de contribuir a la cooperación militar regional, integrar las bases industriales, defender los recursos y llegar al océano Pacífico desde corredores comerciales (ZIBECHI, 2012).

Como observamos, en todos estos momentos de alta conflictividad, hubo presencia de intereses norteamericanos, con lo cual, la defensa de una postura autónoma ante estos tuvo su correlato no sólo en iniciativas como la UNASUR, sino también en la participación activa en organismos multilaterales. Esto generó grandes conflictos dentro de Brasil y en el resto de los países de la UNASUR. Las presiones que los distintos actores de las clases dominantes brasileras recibían para abandonar su estrategia para con la región suramericana son una muestra de ello. Este fragmento y declaración de un ex Director de Inteligencia Nacional durante el gobierno de Obama, el retirado Teniente General James Clapper, ilustra la amenaza que el clima de unidad generaba para los Estados Unidos;

Los esfuerzos regionales que reducen la influencia de EE.UU. están ganando algo de tracción. Se planifica la creación de una comunidad de América Latina y el Caribe, prevista para inaugurarse en Caracas en julio, que excluye a EE.UU. y a Canadá. Organizaciones como la UNASUR están asumiendo problemas que fueron del ámbito de la OEA. En efecto, los países de América del Sur, con una o dos excepciones, cada vez más están recurriendo a la UNASUR para resolver los conflictos o disturbios en la región (...). El éxito económico de Brasil y la estabilidad política lo han puesto en la senda del liderazgo regional. Brasilia es probable que continúe usando esa influencia para enfatizar UNASUR como el primer nivel de seguridad y mecanismo de resolución de conflictos en la región, a expensas de la OEA y de la cooperación bilateral con los Estados Unidos. También se encargará de aprovechar la Organización para presentar un frente común contra Washington en asuntos políticos y de seguridad regionales (CLAPPER, 2011 *apud* BARRENGOA, 2019, p. 95).

Para concluir, la política regional de defensa de la CDS se erigió en una especie de paraguas institucional que funcionó como base para la defensa de las democracias suramericanas en momentos críticos. Asimismo, para el propio Estado brasileño esta fue clave en su política exterior, motivo por el cual tuvo una presencia activa en el Consejo suramericano, además de la reivindicación de su lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU junto con Argentina. La confluencia de liderazgos regionales que se caracterizaron por construir repertorios de acción interestatales comunes de cara a una concepción multidimensional de la integración permitió avanzar en la consecución de estos objetivos. Contraponiendo a la crisis instancias de articulación regional, propusieron un esquema de resolución internos de los conflictos desde el establecimiento de mínimos denominadores comunes, muchos de ellos expresados en la proliferación de Consejos Ministeriales, Planes Estratégicos, áreas de trabajo y agendas regionales. No obstante, una mirada de estas herramientas institucionales desde su continuidad en el tiempo muestra que fueron insuficientes para sostener el bloque de UNASUR cuando las correlaciones de fuerzas políticas cambiaron en algunos de los Estados suramericanos.

Contradicciones emergentes desde un análisis multiescalar

Lejos de tratarse de un bloque homogéneo, la UNASUR fue, desde su constitución, una concertación política entre actores diversos que logró la unificación de acciones concretas de gran relevancia para la región. Ante un nuevo marco de regionalismo suramericano, se abrieron condiciones para la emergencia de coaliciones de gobierno y fuerzas sociales que buscaron alternativas al neoliberalismo desde proyectos de desarrollo diferentes entre sí. Ahora bien, entre algunos de los elementos que aportaron en la fragmentación regional y la crisis final de UNASUR, se encuentran las desigualdades estructurales que existían – y que persistieron- entre los doce Estados que la conformaban. A su vez, al nivel de las relaciones políticas de fuerzas en cada país también emergieron cambios que perjudicaron el consenso regional conseguido en principio y que pusieron en evidencia las diferencias en cuanto a las posturas de inserción internacional. Tanto al interior del bloque de la UNASUR como hacia dentro de la formación social brasileña – en el plano de los funcionarios estatales y en relación a las clases dominantes –, se fueron desarrollando contradicciones que fueron desdibujando la idea

inicial de unidad que signó el período de regionalismo. En la reconstrucción de algunas de estas tensiones que se sucedieron en el período, intercalamos las escalas nacional, regional e internacional.

En el caso brasileño, indicamos que las políticas de integración regional en relación a América del Sur ya eran parte del ideario diplomático en gobiernos previos. La política exterior desde ese entonces ya planteaba la oposición al NAFTA y al incipiente ALCA, proponiendo el Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA). No obstante, existió un giro sustancial en la estrategia, respecto de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, notable a partir de diferentes aspectos (BERRINGER, 2015). Uno de ellos, fue el cuestionamiento al rol de EE.UU. en la región y a la hegemonía neoliberal. Otro, fue la tradición nacionalista, desarrollista y en favor de la integración regional de quienes ocuparon en ese entonces el palacio de Itamaraty; personificados en las figuras del Canciller Celso Amorim y el Secretario Gral. Samuel Pinheiro Guimarães. Durante los gobiernos de FHC se consolidó una corriente institucionalista pragmática en Itamaraty, que luego se enfrentó a las ideas autonomistas que predominaron durante los gobiernos lulistas (MÍGUEZ, 2017). Si bien dentro de ambas corrientes había tendencias y matices, a grandes rasgos podemos ubicar aquellos funcionarios provenientes de una tradición más autonomista en materia de relaciones internacionales, otros de una más realista, otros institucionalistas, y algunos más socialdemócratas (SARAIVA, 2010; BARRENENGOA, 2019). De una política exterior subordinada a los poderes imperiales se pasó a una de “subordinación conflictiva” (BERRINGER, 2015, p. 104), que buscó equilibrar el histórico peso norteamericano en los asuntos latinoamericanos, lo cual tuvo costos significativos. La política exterior se constituyó en uno de los pilares de la estrategia de los gobiernos de Lula, involucrando no sólo las agendas de desarrollo económico y de relaciones internacionales sino también a sectores de la sociedad brasileña desde una fuerte y abarcadora participación estatal. Los sectores opositores criticaron esto señalando la “partidización” de la agenda de política exterior (BARBOSA, 2015), algo que fue subrayado por el propio gobierno como el camino necesario para la proyección de su poder a niveles regional e internacional. Estos encontraron eco en las clases dominantes brasileñas y terminaron articulándose como un bloque opositor, en el marco de disputas nacionales que tuvieron su correlato final en la destitución de Rousseff. De manera paradójica, el lulismo en el gobierno creó oportunidades para múltiples actores que iban más allá del Palacio de Itamaraty, en una suerte de pluralización de los actores de la política exterior que fueron articulados a nivel interno y externo (GIACCAGLIA, 2010; MÍGUEZ, 2017). Con participación activa en los debates previos al rechazo al ALCA, varios de los ámbitos en los que se encontraban representados los intereses de sectores del empresariado brasileño, como la CNI y la Coalición Empresarial Brasileira (CEB) sostuvieron su presencia en las negociaciones internacionales. Estos sectores lograron acrecentar su lugar en las instancias de definición de estrategias de inserción internacional (GIACCAGLIA, 2010). De este modo, observamos aquí una clara vinculación entre sectores del empresariado con sectores del Itamaraty y del propio gobierno. Como resultado de la incidencia de los intereses de sectores de la construcción civil, energía, alimentos y otros vinculados al comercio de exportación, se creó con ellos el Consejo Empresarial Brasil- China (CEBC) (BERRINGER, 2015). Ante condiciones favorables para la economía brasileña y su posición como jugador global en el escenario internacional, el Estado profundizó el acercamiento también hacia otros actores geopolíticos. Por lo cual, a los ejes de la agenda de política exterior, como la integración regional y la defensa de los intereses nacionales, se incorporaron el diálogo con otros Estados y zonas periféricas, la búsqueda de expansión comercial, la participación e intervención en las instituciones como el FMI, el Banco Mundial, el Consejo de Seguridad de la ONU, la Organización Mundial del Comercio, y el G20, entre otros (MÍGUEZ; CRIVELLI, 2014). En muchos casos, Brasil junto con Argentina lograron cierto juego político y diplomático en ámbitos internacionales de gran peso y visibilidad. Esto se explica porque la prioridad de integración suramericana fue inscrita en un objetivo mayor de Cooperación Sur-Sur, en sintonía con las transformaciones que estaban aconteciendo a nivel internacional en dirección a una multipolaridad relativa, conferida por cierto debilitamiento del poder unipolar estadounidense (MERINO, 2016), el acercamiento a China y el giro hacia Asia Pacífico (MÍGUEZ; CRIVELLI, 2014).

Ahora bien, algunos lineamientos de la política exterior como la apertura a otras zonas del mundo generaron contradicciones hacia dentro de Brasil con diferentes actores de las clases dominantes. La consideración de una “mentalidad de sustitución de importaciones” fue fuertemente criticada desde sectores económicos de gran peso, que veían en las políticas proteccionistas una amenaza a los principios de la libre competencia. Específicamente, la importación de productos chinos afectó a sectores de la industria local que la FIESP representaba, motivo suficiente para que se opusieran al proteccionismo en las compras públicas, con contenido local y reclamaran una política cambiaria favorable a la industria de transformación local (BOITO; 2017). Asimismo, la articulación con otros actores internacionales, la participación en el BRICS y la alianza estratégica con China fueron vistos con recelo por parte de actores de las clases dominantes brasileñas que presionaban por reorientar la política exterior hacia el norte. Esto marcó, en algunos casos, diferencias dentro del bloque que contribuyeron en la fragmentación y posterior freno en el proceso de integración regional promovidas desde la UNASUR. Con estas transiciones como telón de fondo, la estrategia de política exterior del gobierno de Lula, buscó ampliar el margen de maniobra apoyándose en Suramérica y expandiendo sectores claves de su economía que se beneficiaron de esta. Sin embargo, el creciente protagonismo que los sectores empresarios y corporativos fueron adquiriendo en las decisiones de política nacional e internacional terminó por generar conflictos que terminaron de materializarse con el final del ciclo de los gobiernos del PT hacia el año 2016 (MÍGUEZ, 2017). No siempre la relación Estado- empresarios fue expresión de estrategias compartidas, sino, por el contrario, esta se encontró con límites estructurales que pusieron al proyecto político del PT en jaque durante los gobiernos de Rousseff hasta su destitución. A nivel regional las contradicciones comenzaron a agudizarse a medida que el mapa político regional se iba transformando junto con los efectos de la crisis financiera global y su simultaneidad con distintos procesos que persisten hasta la crisis actual.

Desaceleramiento y crisis

Distintos eventos se fueron sucediendo a partir del año 2011, que generaron que UNASUR pierda potencia hasta su situación de crisis actual, detenida en sus funciones y vaciada en sus membresías. Existen una multiplicidad de factores que tienden a explicar esto, con lo cual, explicitaremos sólo algunos, comenzando por mencionar la crisis financiera global que repercutió en el año 2009 en el comercio intrarregional (BUSTELO, 2012; PAIKIN, 2012). En un contexto que empezó a mostrar cada vez mayores dificultades para el sostenimiento de proyectos regionales como el de la UNASUR, el peso de los liderazgos presidenciales y el consenso como método para la toma de decisiones se convirtieron en aspectos de debilidad para la continuidad del bloque. Asimismo, los conflictos al interior de los Estados que se arrastraron desde los intentos desestabilizadores y golpes de Estado en Paraguay, Ecuador y Bolivia, junto con la destitución de Dilma Rousseff, meses posteriores a su reelección.

En este marco, se abrió el juego a una nueva estrategia en crecimiento que inauguró la posibilidad de nuevos acuerdos en pos de priorizar los vínculos con actores globales y posibilidades de integración en distintas escalas (COMINI; FRENKEL, 2014), cuyo ejemplo más cabal es la Alianza del Pacífico. El método de consenso plasmado en su Tratado Constitutivo fue una muestra de solidez institucional cuando el bloque funcionaba con grados mínimos de acuerdo, pero en cuanto las relaciones de fuerza política fueron cambiando, este se volvió un obstáculo para los países de la región. Con el cambio de las agendas de política exterior de algunos de sus Estados miembro –como Brasil, Argentina y Ecuador–, las políticas regionales respondieron a distintos preceptos y emergieron nuevos actores, visibles en la reorientación del MERCOSUR (y el consiguiente acuerdo MERCOSUR- UE, el condicionamiento a Venezuela y la salida de la UNASUR (SIMONOFF, 2019). Al ser un organismo intergubernamental dependiente del devenir de cierto presidencialismo predominante, los efectos de hechos como la repentina muerte de Néstor Kirchner en 2010, seguida de la de Hugo Chávez en 2013, junto con los conflictos en la política nacional brasileña que emergieron en el segundo gobierno de Dilma Rousseff,

fueron expresiones significativas del inicio del proceso de desaceleración y debilitamiento del bloque. Con una fuerte impronta política y dada su sujeción a los constantes recambios en las correlaciones de fuerzas al interior de los Estados, las coyunturas nacionales que los atravesaron contribuyeron en la pérdida de peso del organismo regional, dado cierto repliegue de los gobiernos hacia el interior de sus territorios.

A su vez, a tono con las transformaciones que fueron aconteciendo en el plano internacional, el acercamiento de China a nuestra región y la política exterior brasileña en relación a otras zonas del mundo, generaron resistencias en actores locales y extra regionales que alertaron sobre los impactos de la misma para con EE.UU. En el caso brasileño, generar alianzas y acuerdos en los planos diplomáticos, pero también económicos con países emergentes era visto como un cambio de prioridades. La Cooperación Sur- Sur y las políticas de integración suramericanas tuvieron sectores opositores que intentaron re direccionar la política exterior, por considerarla ideologizada. Este rasgo emergió con cada vez mayor fuerza en los discursos de los líderes que surgieron con posterioridad a los gobiernos lulistas, en tanto legitimación de sus nuevas agendas de política exterior, en su realineamiento con EE.UU., en detrimento de otras zonas del mundo. Así, fue notable el giro en las políticas de integración y en la agenda de política exterior brasileña desde la destitución de Rousseff (MERINO, 2018). Asimismo, los rumbos que países como Perú, Chile y Colombia asumieron, junto con el giro hacia Asia Pacífico, hicieron que ya no se lograra el nivel de consenso que le permitió en sus inicios a la UNASUR, ser un paraguas de concertación política que funcionaba con bases y acuerdos comunes. De esta manera, las divergencias persistentes en las agendas de integración muestran la oscilación entre el Atlántico y el Pacífico y los nuevos atractivos que otros bloques y actores internacionales generaron, deterioraron el proceso suramericano. La sostenibilidad de los procesos de integración en el tiempo reflejó una dinámica que terminó resultando muy frágil en términos institucionales. En 2014 ocurrió la última reunión de Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR. Desde ese entonces, entre la falta de funcionario que ocupase –con consenso- la Secretaría General y el desgranamiento de sus miembros a partir de los cambios de gobierno, no volvió a actuar en el escenario regional como bloque, más allá de la inercia institucional de algunos de sus Consejos Ministeriales.

A partir del año 2015 la política regional se ha visto marcada por un mayor acercamiento a EE.UU., con la promoción de políticas neoliberales y represivas. Vislumbramos un nuevo mapa regional en el que fueron puestas en cuestión las propuestas de integración generadas a comienzo de siglo para abrir paso al avance del modelo de acumulación neoliberal en países como Brasil y Argentina. En este sentido, el acercamiento a la Alianza del Pacífico de los gobiernos de Macri y Temer constituyó una señal de giro en la política exterior de ambos países, sobre todo económica y comercial, más que un efecto concreto en el corto plazo (SIMONOFF, 2019). Estos cambios trajeron aparejadas nuevas alianzas políticas y marcos de integración regional acordes a la nueva coyuntura. A su vez, significaron la búsqueda de realineamiento con EE.UU. en detrimento de la integración regional y la Cooperación Sur- Sur. Como corolario, impactó en la reorientación del MERCOSUR, el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico, el lanzamiento de nuevos tratados de libre comercio y la suspensión de la UNASUR y la CELAC en el escenario regional.

Para el año 2019 habiéndose retirado de la UNASUR, los presidentes de Brasil, Chile, Argentina, Colombia, Perú, Paraguay, Guyana y Ecuador convocaron el Foro para el Progreso de América del Sur (SANAHUJA, 2019). Paulatinamente, la UNASUR pasó de ser una herramienta política para la defensa de la autonomía y democracia a un organismo etiquetado como ideológico por parte de los líderes que convocaron a la reunión del Prosur. Con la elección de Jair Bolsonaro se concretó el abrupto viraje de la política exterior brasileña alineada con los EE.UU. de Donald Trump y quedó más al descubierto la situación de fragmentación regional. El mayor acercamiento a Washington por parte de la mayoría de los Estados latinoamericanos -observado con mayor claridad en los casos de Brasil y Argentina-, se observó también en el monitoreo norteamericano en torno a la agenda de seguridad. Esto se observa también en el terreno económico, retornando con mayor fuerza las políticas de endeudamiento, desregulación y apertura comercial (SIMONOFF, 2019).

En síntesis, las políticas de integración regional que aquí se han mencionado -con sus matices y contradicciones, se encontraron en los últimos cinco años con giros abruptos, producto de la irrupción de nuevos actores y relaciones de fuerza en los distintos Estados miembro, con los respectivos cambios en sus agendas de política exterior y la parálisis de la UNASUR.

Consideraciones finales

En este artículo nos propusimos recomponer algunas de las contradicciones que acompañaron el proceso de constitución y desarrollo de la UNASUR desde el análisis del rol brasileño allí. Afirmamos que desde sus inicios este ha sido un organismo atravesado por dinámicas conflictivas y contradictorias. Al estar estrechamente vinculadas la política exterior brasileña con su estrategia de desarrollo, cuando se acentuaron las contradicciones vinculadas a esta, hubo un desaceleramiento de su participación en instancias regionales que cobró mayor notoriedad con el gobierno de Temer. Posteriormente, con el gobierno de Bolsonaro termina por quedar en evidencia el abrupto viraje de su política exterior.

En las áreas de comercio, infraestructura y finanzas, recorrimos algunas de las contradicciones que pusieron de manifiesto ciertas asimetrías entre Brasil y el resto de los países, dadas por el impulso al desarrollo desde instrumentos públicos como el BNDES y el apoyo a grupos empresariales que se expandieron a partir de la región suramericana. Las tensiones recorrieron los vínculos bilaterales y las divergencias entre sectores del empresariado argentino y brasileño, y emergieron en los conflictos por obras de infraestructura en países como Ecuador y Bolivia. Estas también habitaron al interior del propio Brasil, en el vínculo que Estado y empresas tuvieron durante los gobiernos lulistas.

La UNASUR fue partícipe de dinámicas que oscilaron entre la unidad y la concertación política, desbordando las tradicionales propuestas de integración comercial y la fragmentación mayormente visible en los últimos años, hasta su parálisis final. Sin embargo, esta condición no le impidió al bloque conseguir ciertos grados de autonomía en circunstancias donde estaba en juego la democracia de alguno de sus Estados. La actuación de la UNASUR puso de manifiesto la capacidad de los países suramericanos de resolver los conflictos y crisis de manera autónoma y democrática, sin la intervención de organismos y países extra regionales; lo cual desdibujó el histórico rol de la OEA. Este proceder favoreció instancias de defensa de la soberanía a partir de un organismo regional y legítimo, prescindiendo de otros actores extrarregionales. Con lo cual, uno de los logros de esta asociación regional suramericana fue el de establecer el diálogo, la cooperación y los vínculos entre los Estados, así como la defensa de principios como el de soberanía y autodeterminación. Esto se dio en momentos de reestructuración del poder estatal para los cuales la UNASUR resultó en un ámbito facilitador para la recomposición del rol político estratégico de los Estados Nación, en relación a mayores grados de autonomía, y en contraposición al neoliberalismo.

Lo inédito del Consejo de Defensa Suramericano fue que inauguró la posibilidad de pensar la defensa desde la propia región, sin injerencia extranjera. Para lo cual, las políticas de cooperación Sur- Sur y las transformaciones internacionales contribuyeron en las nuevas alianzas que se tejieron entre zonas periféricas. Existió cierta coincidencia entre los distintos actores internacionales en torno al aprovechamiento de las oportunidades que el contexto de multipolaridad relativa brindaba. Para la región suramericana, este proceso tuvo una impronta clara en torno a la consolidación de la democracia y la defensa de la soberanía que los Estados -en conjunto- consiguieron. Como contracara, actores políticos y de las clases dominantes buscaron torcer la balanza por realinear las agendas de política exterior en dirección al norte.

También vimos que las contradicciones que generaron ciertas asimetrías en el bloque se vincularon con la dimensión económico financiera de la integración, terreno en el cual afloraron con mayor crudeza las desigualdades estructurales entre los países y las divergencias en torno a las visiones estratégicas de la integración.

Por otro lado, los mecanismos de toma de decisiones resultaron en una traba para la consecución de objetivos que la UNASUR se planteaba, algo que limitó un funcionamiento más ágil del bloque. Cuando el clima político regional comenzó a cambiar desde los acontecimientos sucedidos en Brasil y Argentina -inicialmente-, la institucionalidad de la UNASUR comenzó a fragilizarse por fuerza de nuevas alianzas regionales. En este sentido, la reconfiguración del entramado político brasileño hasta la destitución del gobierno de Rousseff, junto con los cambios de gobierno en Argentina y Ecuador, junto con la crisis en Venezuela, se constituyeron en factores de peso y desequilibrio para toda la región. A este proceso de cambios lo acompañaron nuevos lineamientos en la política regional que buscaron la conformación y el regreso a un área de integración económico- comercial favorable a políticas de liberalización, atracción de inversiones y financiamiento externo desde políticas aperturistas ante los mercados internacionales, algo visible en el acuerdo MERCOSUR- UE y en la propia reorientación del MERCOSUR, con el condicionamiento a Venezuela.

Por último, la actual pandemia del COVID- 19 pone al descubierto, con mayor fuerza, la situación fragmentación regional a la que ya veníamos asistiendo como región y agudiza la crisis sanitaria, social y económica.

Referências

- ACTIS, Esteban. La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo heterodoxo. **Temas y debates**, n.22, p. 115-135, Rosario dic. 2011.
- AMORIM, Celso; ROCHA, Antonio Jorge Ramalho (Eds). **A grande estratégia do Brasil**: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Editora Unesp, 2016.
- BARRENENGOA, Amanda. **¿Mudar para valer?**: Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana: Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011). Tesis de Doctorado en Cs. Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2019, En línea: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>>. Acceso el 30 nov. 2018.
- BARBOSA, Rubens. "FHC e Lula, políticas externas divergentes", **Instituto Teotônio Vilela**, PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). 2/12/2015. En línea: <http://itv.org.br/opiniaolddquoofhc-e-lula-politicas-externas-divergentesrdquo-por-rubens-barbosa>. Acceso el 30 nov. 2018.
- BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.
- BOITO, Armando. "O legado dos governos do PT". En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. **Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo/Fundação Lauro Campos, 2017.
- BRASIL. En: **Presidência da República**. Discurso de posse do presidente Luiz Inacio Lula Da Silva: Brasília. 2003. En línea: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>>. Acceso 2 mai. 2020.
- BRESSER- PEREIRA, Luiz C. Empresários, o governo do PT e o Desenvolvimentismo, **Revista de Sociología Política**, v.21, n.47, p. 21-29, 2013.
- BRICEÑO RUIZ, José. "Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Poshegemónico en América Latina". **Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina**. San José (Costa Rica): Willy Soto Acosta Editor-FLACSO, p. 23-34, 2014.
- BUSTELO, Santiago. **Desenvolvimento e políticas industriais**: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008) (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economía, 2012.
- CERQUEIRA FRANCO, Daniela. Brasil en el proceso de integración con América del sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital. **XIV Jornadas de Economía Crítica**, España, 2014.
- COMINI Nicolás; FRENKEL Alejandro. Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. **Nueva Sociedad**, n.250, p. 58-77, 2014.
- DECIANCIO, Melisa.; MÍGUEZ M. Cecilia. Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica". **Colombia Internacional**, n.102, p. 87-112, 2020. En línea: <<https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.05>>. Acceso el 2 mai. 2020.
- GIACCAGLIA, Clarisa. La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. **Confines**, v.6, n.12, p. 95-121, agosto-diciembre, 2010.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas (ARI). **Mural Internacional**, v.1, n.1, 2010.

- IGLESIAS, Roberto. “Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileiros en la integración de la infraestructura de América del Sur”. **Integración y Comercio**, n° 28 (12) pp. 161-190, 2008. Instituto para la integración de América Latina y el Caribe, Bs. As.
- KAN, Julián. **La integración desde arriba**. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. 1a Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires, 2015.
- KAN, Julián; PASCUAL, Rodrigo. **Integrados (?)**. Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013.
- KATZ, Claudio. **El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA**. 1a Ed. Buenos Aires, Luxemburg, 2006.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra. O regionalismo post-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. CEPAL, **Serie Comercio Internacional**, n.82, p. 3-48, 2007.
- MARINGONI, Gilberto.; MEDEIROS, Juliano. **Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo**. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- MERINO, Gabriel. Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas para América Latina, **Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder**, v.7, n.2, p. 201-225, 2016.
- MERINO, Gabriel. Del apogeo “lulista” a la destitución de Dilma. El devenir popular neodesarrollista en Brasil. **Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos**, n.66, p. 223- 259. UNAM, México, enero 2018.
- MÍGUEZ, M. Cecilia. Política interna y política exterior en el regionalismo del siglo XXI: conflictos políticos y crisis del MERCOSUR en el Brasil reciente, **Informe Integrar**, n.101, p. 2-22, La Plata, febrero 2017.
- MÍGUEZ M. Cecilia; CRIVELLI Agustín. El Brasil actual: entre viejos y nuevos roles y socios. **Realidad Económica**. IDAES, Buenos Aires, 2014 p. 65 – 95, 2014.
- MORGENFELD, Leandro. Argentina y América Latina ante un histórico dilema: unidos o dominados. **Rebela Revista Brasileira de Estudios Latinoamericanos**. v.1, n.1, p. 10-37, 2011.
- NOVOA, Luis. O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. São Paulo Expressão Popular, p. 187- 204, 2009.
- PAIKIN, Damián. Integración productiva y desarrollo regional: tensiones en el marco de la crisis global. **Aportes para la Integración Latinoamericana**, v.18, n.2, p. 59-74, 2012.
- PADULA, Raphael. Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica. (Tesis de Doutorado). COPPE/UFRJ, 2010. 311p.
- PEDREIRA CAMPOS, Pedro. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. São Paulo Expressão Popular, p. 103-114, 2009.
- RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America, **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. The case of Latin America, en Pía Riggirozzi y Diana Tussie (Eds.), Vol. 4, p. 1-16. Dordrecht: Springer, 2012.
- SANAHUJA, Antonio. Regionalismo post liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, A. Serbin, L. Martínez, & H. R. Júnior, Bs. As., CRIES, 19-72, 2012.
- SANAHUJA, Antonio. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En MESA Manuela (coord.), **Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional**. Anuario CEIPAZ 2018-2019, pp.107-127, Madrid, 2019.
- SIMONOFF, Alejandro. Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019). **Relaciones Internacionales** n.57, p. 241- 269, 2019.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o brasil. **Lua Nova**, São Paulo, 90, p. 167-201, 2013.
- SOUZA, Amaury. O Brasil na região e no mundo: percepções da comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: **CEBRI, Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, 2008.
- WEGNER, Rubia Cristina. Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. **Economía y Sociedad**, Campinas, v.27, n.64, 909-938, 2018.
- ZIBECCHI, Raúl. **Brasil potencia: entre a integração regional e um novo imperialismo**. Tradução Carlos Walter Porto- Gonçalves. Río de Janeiro: Consequencia, 2012.

Entrevistas citadas

ENTREVISTADO 1: Funcionario del PCdoB. Asesor en Relaciones Internacionales del PCdoB. Entrevista realizada por la autora el 23/11/2017 en São Paulo, Brasil.

ENTREVISTADO 2: Asesor de la Presidencia en materia de Relaciones Internacionales, durante los gobiernos de Lula da Silva. Entrevista realizada por la autora el 16/11/2017 en São Bernardo Campo, Brasil.

ENTREVISTADO 3: Director de Asuntos Económicos de la UNASUR. Entrevista realizada por la autora el 22/09/2017 en São Paulo, Brasil.

ENTREVISTADO 4: Coordinadora Nacional Alterna ante el Consejo de Delegadas y Delegados de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en representación de Argentina, hasta el año 2010. Entrevista realizada el 21/03/2016 en Buenos Aires, Argentina.

Funciones de colaboración ejercidas

Amanda Carolina Barrenengoa

Investigación; Supervisión; Redacción(borrador original);

Información proporcionada por los(as) autores(as) según la [Taxonomía de Funciones de Colaboración \(CRediT\)](#)

Mulheres, paz e segurança na América do Sul: o processo de implementação de uma agenda chave

Women, peace and security in South America: the process of implementing a key agenda

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.103179>

Natália Diniz Schwether
Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, Brasil
natidiniz@gmail.com  

Resumo

A Resolução 1325 da Organização das Nações Unidas é a normativa internacional mais importante sobre o impacto do conflito na vida de mulheres e meninas. Aborda a proteção contra a violência sexual e baseada no gênero, promove a participação feminina nos processos de paz e amplia o papel das mulheres em missões. O processo de implementação nos Estados-membros é realizado através da formulação de Planos de Ação Nacionais (PANs), os quais são responsáveis pelo estabelecimento de ações estratégicas, identificação de prioridades, alocação de recursos, determinação de responsabilidades e prazos de execução. Na região sul-americana foram produzidos, após vinte anos da primeira solicitação, apenas cinco planos, pela Argentina, Chile, Brasil e Paraguai. Diante disso, o artigo centra-se em dois principais questionamentos: como se deu a produção dos PANs em cada um desses países? E, quais são as principais diferenças entre eles? Portanto, em uma primeira etapa, este estudo apresenta a evolução da agenda Mulheres, Paz e Segurança e seus desdobramentos. Em um segundo momento, um protocolo de análise textual é aplicado com o intuito de comparar os planos dos países sul-americanos. Por fim, constata-se que as áreas de atribuição de recursos e formulação de estratégias de monitoramento e avaliação exigem maior diligência.

Palavras-chave: Resolução 1325; Planos de Ação Nacionais; América do Sul.

Abstract

United Nations Resolution 1325 is the most important international standard regarding the conflict's impact on the lives of women and girls. It addresses protection against sexual and gender-based violence, promotes female participation in peace processes and expands the role of women in missions. The implementation process in the Member States is carried out through the formulation of National Action Plans (NAPs), which are responsible for establishing strategic actions, identifying priorities, allocating resources, determining responsibilities and execution deadlines. In the South American region, only five plans were produced, twenty years after the first application, by Argentina, Chile, Brazil and Paraguay. Given this, the article focuses on two main questions: how did the production of NAPs in each of these countries take place? And, what are the main differences between them? Therefore, in a first stage, this study presents the evolution of the Women, Peace and Security agenda and its consequences. In a second step, a textual analysis protocol is applied in order to compare the plans implemented by each of the South America countries. Finally, it appears that the areas of resource allocation and monitoring and evaluation strategies require greater diligence.

Keywords: 1325 Resolution; National Action Plans; South America.

Recebido: 19, Maio, 2020
Aceito: 13, Julho, 2020

Este artigo não necessariamente expressa a opinião do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



Introdução

As mulheres estão ativas na arena internacional há muitos anos. O primeiro movimento organizado dedicado à igualdade política para as mulheres iniciou em 1848 (ano da celebração da Convenção de Seneca Falls): as sufragistas buscavam ampliar os direitos políticos através do voto feminino. Lutavam, também, por educação e emprego (GRADY, 2018).

Na década de 1960, o movimento feminista encontrou novamente um objetivo capaz de unificá-lo: a igualdade social. O lema “o pessoal é político” expôs temas, até então, reservados ao âmbito privado – sexo, relacionamentos, aborto, trabalho doméstico – à discussão na arena pública, haja vista a expressão dessas questões para o alcance da igualdade. A luta resultou na possibilidade de as mulheres terem acesso ao controle da natalidade e o direito à educação. Atuou, igualmente, na prevenção da violência doméstica e contra o abuso sexual no ambiente de trabalho (GRADY, 2018).

Anos mais tarde, na década de 1990, o pleito feminino reivindicou, em especial, pelo aumento do número de mulheres em espaços de poder. Para além disso, evidenciou a característica interseccional das demandas, uma vez que revelou como as diferentes formas de opressão interagem – raça, classe, nacionalidade, sexualidade (FRASER, 2013; GRADY, 2018).

A conjuntura atual é marcada pelo uso intenso da tecnologia, as redes (Facebook, Twitter, YouTube) são o ambiente comum para o encontro e o planejamento das ações, lugar em que o debate feminista se realiza e se aprofunda, por vezes, transbordado para as ruas. O feminismo contemporâneo é caracterizado por sua diversidade de propósitos e cacofonia de vozes, dentre as questões estão: a inclusão-trans, a rejeição da heterocisnormatividade¹ e a descoberta de aspectos positivos no corpo (*body-positive*) (MUNRO, 2013).

No que diz respeito a promoção dos direitos das mulheres foi a Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), aprovada em 1979, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o instrumento que pela primeira vez tratou, em profundidade, os problemas enfrentados pelas mulheres. Até aquele momento, os principais documentos internacionais, a exemplo da Carta Internacional dos Direitos Humanos (1948), se limitavam a afirmar a igualdade entre os seres humanos e o princípio da não-discriminação por sexo; os atos de violência e as leis discriminatórias em relação à população feminina não tinham espaço para consideração.

A CEDAW abordou questões como a equidade feminina, os direitos na família e o acesso à educação e à saúde. Ela foi essencial para mobilizar atenção a temas pouco evidenciados, sendo o tratado de Direitos Humanos mais ratificado. O seu sucesso ficou comprometido, contudo, ao não ser completamente implementada pelos Estados signatários, muito em virtude da falta de mecanismos para tanto (AFSHARIPOUR, 1999; TITUNIK, 2000).

As articulações transnacionais de mulheres conquistaram espaço, também, por meio de uma série de conferências realizadas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). A representação feminina, mediada por organizações não governamentais (ONGs) incorporou demandas específicas das mulheres nos tópicos em debate. O feito foi visto como um grande sucesso do movimento de direitos das mulheres, não sem críticas ao passo que teria sido condescendente com a agenda masculinizada² da instituição (WEST, 1999; FRIEDMAN, 2003).

A Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher foi realizada na Cidade do México, em 1975, e estabeleceu a Década da Mulher (1976-1985), período no qual o tema da persistente discriminação contra as mulheres recebeu atenção especial. A Segunda e a Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher foram realizadas respectivamente na cidade de Copenhague, em 1980, e Nairóbi, em 1985. Entre os principais tópicos da agenda estavam educação, oportunidades de trabalho e acesso à saúde.

¹ Trata-se da rejeição de padrões pré-estabelecidos de gênero de acordo com o sexo biológico.

² Os primeiros esforços de atuação das mulheres na ONU motivaram, ao mesmo tempo, processos contrários, uma vez que diversas mulheres se sentiam excluídas das políticas elitistas da Organização, as quais viam que, de forma recorrente, suas demandas eram ignoradas e não reconhecidas em uma Organização dominada por homens, que assim como outras constrói, de forma autorizada, suas normas de forma a privilegiar os traços associados à masculinidade (WEST, 1999; FRASER, 2006).

Na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena, no ano de 1993, as mulheres pleitearam por dois principais objetivos: gendricificar os Direitos Humanos e responsabilizar o Estado por ações de violência contra as mulheres, não apenas na esfera pública, mas, principalmente, no âmbito privado. Como resultado, o documento final da convenção dedicou toda uma seção para o tema dos Direitos Humanos das mulheres e incluiu recomendações para sua proteção (FRIEDMAN, 2003).

A violência perpetrada contra as mulheres foi tema de discussão, também, na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) reunida em Belém do Pará, no ano de 1994. Naquela oportunidade foi aprovada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, ou a Convenção de Belém do Pará. Essa Convenção considera a violência contra a mulher uma violação dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, em geral, ignorada por uma sociedade marcada por relações de poder desiguais (BARSTED, 2006).

A Convenção despertou a atenção da Sul-América para o tema, a Argentina foi o primeiro país a inseri-la em seu quadro de leis quando, em dezembro de 1994, sancionou a Lei 24.417 e inovou ao prever a exclusão do agressor do domínio familiar. O Paraguai aderiu à Convenção em 1995 e adotou, em 2000, a Lei 1.600 no combate à violência doméstica. O Brasil ratificou a Convenção em 1995 e, embora abordasse a problemática desde a década de 1980³, apenas em 2006 promulgou a Lei 11.340 (Lei Maria da Penha). O Chile ratificou a Convenção em 1996, porém as iniciativas pela igualdade de gênero remontam a década de 1970, a exemplo do Serviço de Proteção à Mulher (MATHIAS, 2009).

A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, no ano de 1995, ficou conhecida como “a maior e a mais importante delas” (VIOTTI, 2006, p. 148). Um de seus principais feitos foi o estabelecimento da Declaração e Plataforma de Ação, com objetivos e ações necessárias para doze áreas prioritárias. Ela inovou ao empregar o conceito de gênero; reavaliando as estruturas sociais e as relações entre homens e mulheres culturalmente determinadas (VIOTTI, 2006).

A inserção do componente feminino e da igualdade de gênero na agenda desafiou os paradigmas mundiais e abriu uma oportunidade para reflexão, indo além de uma simples melhoria do padrão já existente, para propor uma reconceitualização política, na qual a participação e a consulta aos grupos de mulheres, experientes e detentoras de conhecimento, integrasse a ação (GYA, 2007).

Tendo em vista a busca por transversalidade do tema e novas abordagens, os debates recaíram também, sob o campo da segurança e defesa internacional, um encontro pouco usual; pois, seja na academia ou na sociedade civil, especialistas em segurança, em geral, não se atêm a temática de gênero, assim como estudiosos de gênero não se debruçam sob a segurança (DONADIO; RIAL, 2015).

No ano 2000, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) iniciou a proposição de uma série de resoluções com a temática: Mulheres, Paz e Segurança (MPS). Até aquele momento, apenas a Declaração sobre a Participação das Mulheres na Promoção da Paz Internacional e da Cooperação aprovada em reunião plenária da Assembleia Geral da ONU, no ano de 1982, durante a Década da Mulher, fazia menção às mulheres⁴.

A atenção especial para a questão das mulheres não ocorreu sem ressalvas, o descontentamento por parte de alguns Estados baseava-se em uma suposta duplicação de esforços e sobreposição de mandatos, haja vista a existência de outros órgãos e agências tradicionais do sistema ONU competentes para lidarem com a temática. Em contrapartida, o debate expandido do tema foi defendido por países, como a Austrália, que destacaram a relevância e a pertinência do assunto, bem como a conquista de uma maior transparência na condução das ações (REBELO, 2017).

Desse modo, é sob a agenda MPS que esse artigo se debruça, com dois principais objetivos: apresentar o seu desenvolvimento ao longo dos últimos vinte anos (desde a resolução original até o documento mais recente veiculado) e

³ A Constituição de 1988 foi um importante instrumento de promoção política das mulheres.

⁴ A Declaração afirmava a contribuição das mulheres aos processos de promoção da paz e cooperação, resguardando seu direito de participação, em uma distribuição equitativa de papéis entre mulheres e homens. Mencionava, ainda, a necessidade de empreender esforços para encorajar e intensificar a participação feminina nesses processos, assim como de tomar medidas apropriadas para com as mulheres vítimas de violações de Direitos Humanos (Res. 37/63, 1982).

analisar os Planos de Ação Nacionais (PANs) de Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, como instrumento de implementação dessa agenda. Os esforços empíricos concentram-se, sobretudo, no segundo ponto, buscando responder: como se deu a produção dos PANs em cada um desses países? Quais são suas principais diferenças?

O estudo está circunscrito aos quatro países sul-americanos que até a presente data produziram e apresentaram um plano à sociedade. Em comum esses países detêm um passado autoritário e intrincadas transições democráticas, seja pela completa debandada dos militares do poder, como na Argentina, ou pelo controle sobre o processo, como no Brasil. Enfrentam, ainda, a ausência de hipóteses de guerra, o que compromete a compreensão social do papel das Forças Armadas, bem como o seu preparo.

Paralelamente, há, nas últimas décadas, o crescimento da participação feminina no mercado de trabalho, as quais mais conscientes de seus direitos competem por profissões consideradas por muito tempo masculinas, dentre elas as carreiras militares; nestes países, os primeiros ingressos em postos oficiais datam da década de 1980, já os postos de comando foram atingidos no final da década de 1990. Na política, a Argentina se sobressai em relação aos demais países, a julgar pela forte participação feminina no Parlamento nacional (SAINT-PIERRE, 1995; MATHIAS, 2009; CEPAL; OIT, 2019).

O enfoque nos PANs é conferido em razão de sua fundamental importância para a implementação das ações exigidas pela agenda. É por meio deles que os Estados signatários definem estratégias, identificam prioridades, alocam recursos, determinam responsabilidades e prazos de execução. Por fim, depreende-se que o PAN, tal como qualquer outra política estatal requer atenção e dedicação constante a fim de que mudanças substantivas possam ser alcançadas, especialmente no que tange a destinação de recursos e o estabelecimento de estratégias para monitoramento e avaliação.

Contexto

A apresentação realizada ao início permite adentrar esse primeiro tópico consciente de que a adoção da agenda MPS está inserida e faz parte de um contexto histórico particular. Nesse sentido, recorda-se, especialmente, que, em 1995, a Conferência de Pequim situou a questão das mulheres e conflitos armados como uma área prioritária de atenção. Cinco anos após, em Nova Iorque, em uma sessão especial de balanço das ações, admitiu-se que uma maior ênfase deveria ser concedida à temática (TRYGGESTAD, 2009).

A importância da agenda ampliou-se ao ser constatado que os conflitos armados são responsáveis por agravar as disparidades entre mulheres e homens. As mulheres e as crianças são o grupo mais afetado pela guerra: vítimas de violência sexual, excluídas dos processos de reconstrução e sem acesso às novas oportunidades pós-conflito (POPOVIC; LYYTIKAINEN; BARR, 2010). Não obstante, adentrar a agenda do CSNU exigiu grande esforço, tanto de mulheres membros de ONGs quanto daquelas inseridas no sistema ONU⁵, afinal discutir questões alheias às preocupações centrais dos Estados membros, em geral, não despertava grande interesse (TRYGGESTAD, 2009).

Dessa forma, após intensos estudos⁶ a Resolução 1325 foi desenvolvida, sem se ater a um contexto ou conflito específico, podendo ser aplicada em países que vivenciam um conflito e carecem de medidas imediatas e em países considerados estáveis, que necessitam aprimorar as questões de gênero (UNDP, 2019).

A Resolução 1325 foi a primeira iniciativa projetada para encorajar os Estados Membros a aumentarem a representação feminina nos processos decisórios e em missões e incorporarem uma perspectiva de gênero nas operações de manutenção da paz, por meio de treinamentos e elaboração de acordos; solicitou, ainda, medidas especiais para

⁵ Naquela circunstância quatro instâncias das Nações Unidas se concentravam na igualdade de gênero e no empoderamento das mulheres: Divisão para o Avanço das Mulheres (DAW, criada em 1946), Instituto Internacional de Pesquisas e Capacitação para a Promoção da Mulher (INSTRAW, criada em 1976) Escritório de Assessoria Especial em Questões de Gênero (OSAGI, criada em 1997) e Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM, criada em 1976). Em 2010, a Assembleia Geral da ONU votou por unanimidade a criação de uma nova entidade, denominada ONU Mulheres.

⁶ Destacam-se os estudos elaborados para apresentação em fórum realizado na Namíbia, no ano 2000. Os debates nessa circunstância deram origem ao Plano de Ação da Namíbia “Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations”.

proteção contra a violência, com atenção, ao estupro e outras formas de abuso sexual, responsabilizando os culpados; e a produção e a apresentação de relatórios (CSNU, 2000).

A despeito da importante mensagem que a aprovação dessa Resolução detinha, ela enfrentou grandes desafios, sobretudo, no seu processo de implementação. Por um lado, a falta de mecanismos que possibilitassem a sua supervisão e, por outro o seu direcionamento estritamente técnico, ocasionaram dificuldades práticas para a integração efetiva de mulheres nas mesas de negociação e, principalmente, na realização de transformações políticas (TRYGGESTAD, 2009). Em decorrência disso, outras resoluções foram demandadas, cada qual com ênfase em uma temática.

Enquanto a Resolução 1325 não ultrapassava três páginas, aquelas que a suplementaram são bem mais extensas, no ímpeto de adicionar detalhes que se constataram ausentes. No entanto, nenhuma delas possui caráter vinculante; ou seja, não estão previstas sanções formais ou penalidades para os Estados membros que a descumprirem, são proposições que encorajam os governantes no avanço de importantes pautas (MILLER; POURNIK; SWAINE, 2014).

Dessa forma, em 2008, foi aprovada a Resolução 1820 a qual se ateu à violência sexual como tática de guerra. A resolução adotou linguagem mais incisiva, destacou, por exemplo, a enorme brutalidade dos atos e a consternação pela persistência e sistematização das ocorrências. Por meio de dezesseis princípios exigiu o fim por completo de todos os casos, a adoção de medidas para proteção dos civis e a execução de programas de capacitação, juntamente com uma política de tolerância zero. Destacou, ainda, a necessidade de processar os indivíduos responsáveis pelos atos e de se aplicar sanções aos Estados (CSNU, 2008).

A Resolução 1888, de 2009, mais extensa que as anteriores, estabeleceu vinte e nove pontos de forma a aprofundar o tema da violência sexual (CSNU, 2009a). No mesmo ano a Resolução 1889 foi adotada e retomou a questão da participação de mulheres nos processos de paz, solicitou, nesse sentido, que estratégias fossem formuladas para formação apropriada e apresentação de relatórios com informações detalhadas (CSNU, 2009b).

No curso de iniciativas do CSNU para a agenda MPS, foi adotada, em 2010, a Resolução 1960, que exigiu a formatação de compromissos e cronogramas precisos. Em 2013, outras duas resoluções foram firmadas, a Resolução 2106 visando combater a impunidade e a Resolução 2122 que propôs maior interação com a sociedade civil e transversalização da agenda para áreas afins. A Resolução 2242 foi estabelecida, em 2015, e deu ênfase a importância do empoderamento feminino no enfrentamento da violência (MRE, s.a).

O último documento aprovado para compor a agenda foi a Resolução 2467, de 2019, seu preâmbulo revelou a preocupação com o lento avanço de iniciativas para eliminar a violência sexual em situações de conflito armado. Em trinta e sete pontos reiterou a exigência do fim imediato de todos os atos de violência sexual, a necessidade de elaboração de códigos de conduta que proibam a violência, de planos concretos e de prazos a serem cumpridos, bem como reforços na legislação e a apresentação periódica de informes (CSNU, 2019).

Em síntese, aquilo que é central a essas resoluções pode ser condensado em quatro pilares principais: participação, proteção, prevenção e recuperação; e, um quinto pilar normativo⁷ (KIRBY; SHEPHERD, 2016). Logo, teríamos a participação das mulheres nos processos de paz, seguido pela inserção de uma perspectiva de gênero em todas as atividades de prevenção de conflitos, acompanhado pela proteção das mulheres em períodos de guerra e paz e, finalmente, a recuperação das capacidades de ação e fortalecimento das mulheres no pós-conflito (UNDP, 2019).

As resoluções 1820, 1888 e 1889 ressaltam, ademais, a importância da acusação dos perpetradores de violência sexual baseada em gênero (POPOVIC; LYTIKAINEN; BARR, 2010). O Quadro 1 reúne as resoluções que conformam a agenda MPS e suas temáticas centrais:

⁷ Em 2010 o Secretário Geral considerou que o pilar normativo estaria presente nos demais, diante disso foram delineados indicadores para as outras quatro áreas temáticas. Entretanto, em alguns casos o pilar normativo permanece aparecendo de forma isolada (KIRBY; SHEPHERD, 2016).

Quadro 1 – Assuntos centrais nas Resoluções MPS/CSNU

Resolução	Ano	Assuntos Centrais
Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2000	Marco jurídico, político e histórico que reconhece a importância da participação das mulheres e a inclusão da perspectiva de gênero nas negociações de paz.
Resolução 1820 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2008	A Resolução identifica a violência sexual como uma ameaça a paz e a segurança internacional, a qual necessita de uma resposta. Reconhece a violência sexual como prática de guerra.
Resolução 1888 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2009	Fornece conhecimentos especializados e a melhora da coordenação para resposta da violência sexual associada a situações de conflito.
Resolução 1889 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2009	Estabelece indicadores mundiais, reitera a necessidade de aumentar a participação de mulheres e de incorporar a perspectiva de gênero em todos os processos de decisão, especialmente nas fases iniciais de consolidação da paz.
Resolução 1960 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2010	Sistema de responsabilidade fiscal para acabar com a violência sexual associada a situações de conflito. Elaboração de listas de agressores e informes anuais sobre suspeitos.
Resolução 2106 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2013	Estados Membros e entidades da ONU devem fazer mais para implementar os mandatos anteriores e combater a impunidade.
Resolução 2122 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2013	Estados Membros e entidades da ONU devem estabelecer um calendário de trabalho. Será feita uma avaliação do progresso na aplicação da Resolução 1325.
Resolução 2242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2015	Clama aos Estados Membros que avaliem suas estratégias e recursos para a implementação da agenda sobre mulheres, paz e segurança e reitera o chamado aos Estados para que velem por uma maior representação das mulheres em todos os níveis de decisão das instituições nacionais, regionais e internacionais.
Resolução 2467 do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2019	Encoraja os Estados Membros que sigam intensificando esforços para documentar, combater e punir a violência sexual em situações de conflito armado.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de CSNU (2000, 2008, 2009a, 2009b, 2010, 2013a, 2013b, 2015, 2019).

A apreensão do conjunto das resoluções demonstra a grande ambição dos objetivos da agenda MPS, na tentativa de reconfigurar as dinâmicas de poder inerentes ao gênero⁸. Uma análise mais detida demonstra que foi conferida maior atenção à prevenção da violência e proteção das mulheres, em comparação à sua participação na construção da paz; apenas a Resolução 1889 e a Resolução 2122 abordaram prioritariamente a participação (KIRBY; SHEPHERD, 2016).

Por conseguinte, as resoluções de forma recorrente apresentaram a mulher como um sujeito de proteção, carente de intervenção de terceiros para salvaguardar sua própria segurança no meio internacional (SOTO; PARDO, 2016). A vitimização feminina foi a maneira formal encontrada pelas instituições para angariar atenção ao tema e não subestimar os atos de violência sofridos por elas. Todavia, tal abordagem delegou ao Conselho de Segurança o papel tradicional de protetor, aceitou as operações militares como plenamente capazes de assegurar a segurança da população e, fundamentalmente, deixou de promover a emancipação das mulheres (KIRBY; SHEPHERD, 2016).

Houve, portanto, uma perda da capacidade crítica ao não articular as mulheres como as agentes responsáveis pela mudança. A agenda foi conduzida de forma a resolver problemas, sem problematizar a realidade, reforçando, com isso, valores e estruturas. Acrescenta-se a isto a extrema valorização do Estado como promotor das ações, em paralelo a pouca ênfase conferida às lideranças femininas nas organizações civis. Em especial, a Resolução 1820 malogrou ao ser redigida a portas fechadas, sem a consulta da sociedade civil, abandonando o caráter progressista alcançado até aquele momento (SWAINE, 2009; KIRBY; SHEPHERD, 2016; REBELO, 2017).

⁸ Estudo realizado aponta que 27% dos acordos de paz realizados entre 2000-2015 fazem referência às mulheres, o que representa o dobro daqueles do período entre 1990-2000 (KIRBY; SHEPHERD, 2016).

Desse modo, a comunidade internacional acompanha a emergência e a evolução das normas que compõem a agenda MPS, desde o ano 2000, porém, na prática, a implementação dessas diretrizes não avança no mesmo ritmo. Um bom indicativo desse quadro é a baixa porcentagem de mulheres em missões de paz e a estagnação no crescimento dessa participação, “a contribuição permanece mínima na manutenção da paz e menor no policiamento”⁹ (SWAINE, 2009; DONADIO; RIAL, 2015; BARROW, 2016; KIRBY; SHEPHERD, 2016, p. 374, tradução nossa).

Na tentativa de suprir esse descompasso foram propostos os Planos de Ação Nacionais (SOTO; PARDO, 2016). De acordo com a Resolução 1889, os PANs são a principal ferramenta para garantir a *accountability* da Resolução 1325, a partir dos quais os Estados podem demonstrar os estágios que percorreram para cumpri-la (SWAINE, 2009).

Assim, um PAN prevê a apresentação de: estratégias, áreas prioritárias, funções, indicadores e mecanismos de avaliação. Independentemente de seu formato, a orientação central é de que as políticas propostas não tenham mero efeito declaratório, mas que estabeleçam tarefas, responsabilidades e mecanismos de fiscalização. A sociedade civil e a academia são parceiros fundamentais no seu desenvolvimento e avaliação (MILLER; POURNIK; SWAINE, 2014).

A produção de PANs provoca, entretanto, uma reflexão no sentido de que os princípios propostos pela Resolução 1325 deveriam estar naturalmente presentes nas políticas, nacional e internacional, não sendo, portanto, necessária a idealização de planos específicos. Em contrapartida, a confecção de planos, em separado, diminui o risco de que as iniciativas se percam no nível da implementação (SWAINE, 2009).

Outrossim, o seu desenvolvimento é vantajoso, ao passo que promove coordenação entre as agências do governo, a execução de um plano permite ao departamento de governo uma visão clara do trabalho e a identificação de potenciais parceiros da sociedade civil em sua implementação. Colabora para o monitoramento e a avaliação, logo promove uma melhor prestação de contas. Intensifica, também, a discussão sobre o tema, ao reunir representantes de diversos setores em fóruns para compartilharem suas experiências (POPOVIC; LYYTIKAINEN; BARR, 2010).

Contudo, a produção dos PANs não ocorreu de forma imediata à adesão a Resolução 1325; o primeiro PAN foi publicado apenas em 2005, na Dinamarca. Nos anos seguintes diversos países europeus também o fizeram, assim como na África Subsaariana, região que registra um elevado número de PANs, diferente da América Latina e Ásia-Pacífico, onde poucos países possuem um plano (MILLER; POURNIK; SWAINE, 2014).

Em 2019, oitenta e três Estados-Membros da ONU (43% do total) possuíam um PAN, e o mais recente deles teria sido produzido por Bangladesh (PEACEWOMEN, s.d.). Diante disso, e assumindo o posicionamento de que os PANs são necessários para os Estados progredirem no trato da agenda MPS, mas que não são um fim em si mesmos; ou seja, carecem de mecanismo de avaliação e responsabilização dos governos por seus compromissos (MILLER; POURNIK; SWAINE, 2014), a próxima seção identificará a estratégia empírica que será utilizada para aprofundar o estudo dos PANs de Argentina, Brasil, Chile e Paraguai – os únicos países que, até o momento, divulgaram um plano na região Sul-Americana.

Estratégia empírica

Este artigo emprega duas técnicas de análise, a primeira delas sugere uma análise sistemática dos casos, em um estudo aprofundado dos contextos, o que nos fornecerá insumos para generalizações, a partir do cruzamento de resultados (YIN, 2015). Em sequência, é proposta uma comparação estruturada, a qual consiste em analisar diferentes casos pautados em categorias comuns, ampliando o conhecimento sobre o fenômeno.

Para tanto, foi realizada uma revisão da literatura em periódicos científicos, nacionais e internacionais, por trabalhos que adotassem estratégias de análise do conteúdo dos Planos de Ação Nacionais como forma de sistematizar e

⁹ While the number of female personnel included in UN missions overall has increased, their contribution remains minimal in peacekeeping, and minor in policing.

compreender as informações presentes e ausentes em cada um deles. Essa exploração do campo resultou em três artigos que se dedicam ao estudo mais detido dos PANs, brevemente relatados a continuidade.

Na análise de Fritz, Doering e Gumru (2011) os PANs foram abordados a partir de vinte critérios divididos em seis categorias, quais sejam: aspectos gerais; preparação do plano; implementação do plano; pontos sensíveis; conteúdo; e, avaliação e monitoramento. No estudo elaborado por Miller, Pournik e Swaine (2014) foram estabelecidas quatro categorias principais: informações básicas; elaboração; implementação; e, monitoramento e avaliação. Tais categorias foram subdivididas em elementos e buscou-se verificar a menção de cada um deles. Por fim, Shepherd (2016) propôs a exploração de duas categorias primárias: orientação e competência; a partir delas verificou o enquadramento geral do plano, o uso de imagens, a relação entre segurança e desenvolvimento, a inclusão feminina nas Forças Armadas e as estratégias nacionais para a eliminação da violência contra as mulheres.

Ciente dessas três distintas abordagens e da inexistência de um regramento específico para o desenvolvimento dos planos, tampouco de expectativas mínimas para sua apresentação, este estudo opta por pautar a análise no primeiro guia elaborado para auxiliar os governos no desenvolvimento de seus PANs, realizado pela *United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women* (UNINSTRAW) e encontra assim diversas semelhanças com os critérios estabelecidos pelas demais autoras.

O Guia elenca seis elementos como referência para o desenvolvimento do PAN:

1. Razão: motivação para criação e quais são as leis que o amparam;
2. Objetivos: geral e específicos, de forma clara e realista;
3. Estratégia: percurso que será adotado para desenvolver as ações do Plano, bem como as responsabilidades de cada ator envolvido;
4. Resultados Esperados: materiais que serão desenvolvidos e eventos realizados;
5. Cronograma: prazos definidos para a conclusão da ação e para cada etapa; e
6. Orçamento: custos potenciais de todas as atividades planejadas.

Ao final, discorre, também, sobre os desafios que, em geral, os planos enfrentam na implementação, são eles:

7. Financiamento: ausência de fundos;
8. Coordenação: desarticulação entre os atores; e
9. Accountability: ausência de um sistema de prestação de contas e avaliação.

Essas nove categorias guiarão a comparação dos cinco PANs da América do Sul. Outro aspecto igualmente passível de comparação seria o tamanho do documento. Enquanto um plano breve é, geralmente, mais efetivo, uma análise mais robusta oferece a oportunidade de apresentar outros compromissos do governo sobre a equidade de gênero. Entretanto, dado a ausência de padrões prévios, alguns planos podem incluir cópias de resoluções, apêndices e imagens, o que dificultaria a comparação; por essa razão, optou-se por retirá-lo (MILLER; POURNIK; SWAINE, 2014). Desse modo, o artigo segue com a seção de análise, a qual está segmentada em dois estágios: apresentação dos casos e comparação dos resultados.

Análise – parte I

Na América do Sul foram redigidos, até 2019, cinco Planos de Ação Nacionais, por ordem de aprovação, são eles: Chile, Argentina, Chile (atualização), Paraguai e Brasil. O primeiro plano do Chile foi publicado em 2009, enquanto os três seguintes foram anunciados apenas em 2015. A letargia da região foi atribuída, por alguns, ao pouco conhecimento e a falta de informação sobre a existência e o conteúdo da Resolução 1325, tanto de líderes quanto da sociedade em geral (FRITZ, 2010).

No Chile, entretanto, algumas condições teriam colaborado para o seu despertar prematuro, a exemplo da participação do país na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do papel de liderança exercido pela então presidenta Michelle Bachelet (MILLER; POURNIK; SWAINE, 2014). Acrescenta-se a isso o pioneirismo do país, na América Latina, no estabelecimento de uma política de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres¹⁰ (CASTRILLON, 2013).

Com isso, o primeiro Plano de Ação Nacional chileno é lançado no mês de agosto de 2009, durante a presidência de Bachelet. A elaboração embora bastante célere, ocorreu de forma colaborativa, por meio da realização de diversas reuniões, das quais participaram ministérios, Forças Armadas, sociedade civil, organizações de direitos das mulheres, academia e, também, representantes do governo de Argentina, Bolívia, Equador e Espanha¹¹. Sua autoria final foi atribuída ao Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e ao *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM) (MARCHETTI, 2017).

O plano foi amparado por acordos anteriores firmados pelo país como: a CEDAW, a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, o Estatuto de Roma e a Convenção de Belém do Pará (RAABER, 2014). Paralelamente, em 2005, o Chile havia iniciado um conjunto de mudanças no setor da defesa, motivadas, em grande medida, pela liderança feminina do Ministério. Assim, dentre os antecedentes institucionais estão a significativa participação do país em operações de paz e a participação formal das mulheres nas Forças Armadas (MARCHETTI, 2017).

Destaca-se a importante contribuição das organizações da sociedade civil e da academia na produção do documento, responsáveis por frisar a necessidade do monitoramento civil na evolução das ações, propondo que se atuasse de forma coordenada, com enfoque nos Direitos Humanos e o estabelecimento de um Conselho de Ministros para Igualdade de Oportunidades (RAABER, 2014; SOTO; PARDO, 2016).

No tocante ao financiamento, o plano foi exclusivamente subsidiado pelo Estado e a responsabilização pelas ações recaiu sobre seus principais autores - Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e SERNAM -, em especial ao Ministério da Defesa. Entretanto, não foram revelados o orçamento e os gastos com as ações, tampouco houve a criação de um fundo especial. Em detrimento a sociedade civil não testemunhou resultados das ações e se ausentou da elaboração do segundo PAN (RAABER, 2014).

O segundo PAN, originalmente planejado para 2013, sofreu sucessivos adiamentos sendo divulgado em 2015. Esse novo documento estabeleceu como áreas prioritárias: prevenção e participação; para isto, focou em programas de educação e treinamento e no aumento de mulheres nas missões. Elencou uma série de objetivos estratégicos e para eles uma soma de objetivos específicos, atividades a serem realizadas, indicadores, metas, responsáveis e participantes (MARCHETTI, 2017).

A título de exemplo, estabeleceu, como objetivo estratégico, o fortalecimento das competências dos(as) funcionários(as) públicos(as) em matéria de gênero, e orientou a realização de pesquisas acadêmicas. Tratou, também, da compilação de informações estatísticas sobre os casos de violência baseada no gênero, mensurando-as por meio de indicadores. Propôs, ainda, a concessão de maior autoridade ao Comitê Interministerial, formado por Ministério da Defesa, Ministério da Mulher e Equidade de Gênero e pela Chancelaria (SOTO; PARDO, 2016; MARCHETTI, 2017).

Comparativamente ao primeiro plano nota-se que as atividades e os indicadores foram mais bem detalhados, porém os objetivos permaneceram pouco ambiciosos e não foi estabelecida uma forma de monitoramento sistemático. Durante o processo de elaboração a sociedade civil, diferentemente do primeiro, teve participação marginal. Em relação

¹⁰ “*Política de Integración y participación de las mujeres en las fuerzas armadas y de orden y seguridad*” advinda de um apêndice do Livro Branco, de 2002. Essa política afirma a igualdade entre homens e mulheres, com regras gerais para ambos e regulação de situações de exceção; promove a integração participativa em atividades profissionais; avalia a competência profissional baseada em conhecimento, méritos e habilidades; emprega a equidade para um tratamento justo, ainda que não idêntico; e, assume a liderança na condução do processo de participação e planejamento permanente (MARCHETTI, 2017).

¹¹ Nomeadamente as organizações da sociedade civil e instituições da academia que participaram foram: *Corporación Humanas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO), *Universidad de Chile* e *Universidad Arcis*. No que diz respeito aos ministérios, houve a contribuição dos ministérios da Saúde, Educação e Planejamento (RAABER, 2014).

ao financiamento, o segundo documento afirmou que cada instituição envolvida deveria prover fundos para financiar as atividades e incentivou as demais instituições participantes a também contribuírem (RAABER, 2014).

Na Argentina o Plano de Ação Nacional foi divulgado, em 2015, pela presidenta Cristina Fernández Kirchner, após um longo processo de preparação e consultas, sob a liderança do governo central. O primeiro encontro para discussão da temática foi realizado em 2008 intitulado: *Primer Taller Regional para el desarrollo de una política de género en el marco de las Operaciones de Paz y Ayuda Humanitarias*. Paralelamente, foi criada a *Representacion Especial para Temas de la Mujer em el Ambito Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* com atribuição de articular as distintas instâncias governamentais para elaboração do plano.

Em 2011, deu-se início, de fato, a produção de um projeto preliminar, o qual contou com a contribuição do Ministério das Relações Exteriores, instituições envolvidas com a temática e representantes da sociedade civil (MARCHETTI, 2017).

O PAN argentino centrou-se na inclusão feminina na política e na introdução da perspectiva de gênero em todos os aspectos da segurança e defesa nacional (POPOVIC; LYTIKAINEN; BARR, 2010). Dentre os objetivos estão: aumento da presença de mulheres em operações de paz, maior envolvimento nas negociações e proteção dos Direitos Humanos de mulheres e meninas. Para tanto, algumas das estratégias são: o fortalecimento do Conselho de Política de Gênero do Ministério da Defesa, a promoção de ações coordenadas entre as agências responsáveis e o estabelecimento de indicadores (SOTO; PARDO, 2016).

No Paraguai o Plano de Ação Nacional, lançado em 2015, foi resultado de uma ação conjunta que envolveu o Ministério da Relações Exteriores, o Ministério das Mulheres, o Ministério da Defesa, o Ministério do Interior e o Comando Militar.

O plano prevê a eliminação de barreiras internas que impeçam a participação feminina na negociação e resolução dos conflitos e em todos os aspectos da paz e da segurança, porém não menciona assuntos sensíveis às mulheres como a violência armada (NATIONAL, s.d). Ao mesmo tempo que é bastante preciso, ao estabelecer um cronograma com prazos de execução de cada ação (entre 2016 e 2020), falha ao não designar um orçamento específico para o setor (MARCHETTI, 2017).

O plano está organizado em metas de curto e longo prazo, no curto prazo buscam: aumentar a participação das mulheres nos processos de tomada de decisão, incorporar a perspectiva de gênero, promover a cultura da paz e a coordenação intersetorial. No longo prazo almeja contribuir para a eliminação de barreiras culturais que colocam obstáculos a plena participação das mulheres na esfera social (SOTO; PARDO, 2016).

Outrossim, destacam-se as proposições de eixos de ação, a criação de indicadores para medição, a atribuição de responsáveis para execução de cada atividade e o estabelecimento de instâncias de monitoramento e avaliação (SOTO; PARDO, 2016).

No Brasil o Plano Nacional de Ação (PNA), apresentado em março de 2017, contou com a contribuição da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa (CGMD) em sua elaboração. A CGMD foi criada, em 2014, com a pretensão de orientar a atuação do Ministério da Defesa e de liderar a confecção do PNA. No entanto, sua composição majoritariamente masculina, por vezes dificultou as tratativas; resistentes à inclusão da questão de gênero na pauta. Acrescenta-se a isto o parco debate sobre o tema no Legislativo e na mídia (GIANNINI; LIMA; PEREIRA, 2015).

Os encontros para confecção do plano foram organizados pelo Ministério das Relações Exteriores, com a participação do Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério dos Direitos Humanos. Grupos da sociedade civil, como o Instituto Igarapé, e organizações internacionais, como a ONU Mulheres, foram fulcrais para que

o debate não ficasse limitado ao setor da defesa¹². Outrossim, foi aberto um portal *online* para reunir as demandas da sociedade civil (GIANNINI; LIMA; PEREIRA, 2015; DRUMOND; REBELO, 2018).

Em encontro realizado em março de 2016¹³ foram definidos aspectos importantes para a produção do PNA, tais como compreensão do contexto local; definição de mecanismos efetivos de coordenação, compartilhamento de informações, avaliação e monitoramento; fixação de resultados esperados, objetivos estratégicos internos e externos e metas temporais; e, delimitação de recursos financeiros para a materialização do plano; porém, nem todos, foram levados em consideração na publicação do PNA.

O PNA brasileiro erigiu-se sob quatro pilares: (i) Participação; (ii) Prevenção e Proteção; (iii) Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária; e, (iv) Aprofundamento, Sensibilização e Engajamento. Para Drumond e Rebelo (2018) o plano surpreende positivamente ao se comprometer a ampliar a participação de mulheres em iniciativas de promoção e consolidação da paz. Contudo, perduram desafios a serem superados, o mais importante deles: aumento da participação das mulheres nas Forças Armadas, polícia e diplomacia, eliminando barreiras de entrada, diferenças salariais e promovendo condições laborais que colaborem para o pleno exercício de suas atribuições, com atenção à família. Para além disso, a importância de uma abordagem que reconheça a pluralidade das mulheres brasileiras, integrando-as aos programas e políticas.

Análise – parte II

Em fase comparativa foram utilizadas as nove categorias expostas na seção empírica, com o intuito de identificar as principais diferenças entre os PANs de Argentina, Brasil Chile e Paraguai. A partir da leitura de cada plano, foram conferidos os valores 1 para a presença e 0 para a ausência de cada item:

Quadro 2 – Comparação Planos Nacionais de Ação América do Sul

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE I	CHILE II	PARAGUAI
Razão	1	1	1	1	1
Objetivos	1	1	1	1	1
Estratégia	1	1	1	1	1
Resultados	0	1	0	1	0
Cronograma	0	0	0	0	1
Orçamento	0	0	0	0	0
Financiamento	0	0	0	0	0
Coordenação	0	0	1	1	1
Accountability	1	0	0	1	1

Fonte: Elaborado pela autora.

A comparação dos países possibilita observar que todos apresentam em seu plano as razões para sua elaboração, citando o arcabouço de leis nacionais e internacionais que dão suporte para a produção. Nesse quesito, a Argentina merece atenção ao demonstrar grande preocupação em apresentar o marco legal, nacional e internacional, que dá sustentação à adesão da Resolução 1325 e confecção do plano, são ao todo seis páginas que tratam essa temática.

No que tange aos objetivos gerais e específicos os cinco planos são bastante explícitos em sua menção. Já as estratégias para a consecução dos citados objetivos, também, foram traçadas por todos os planos, bem como houve uma distribuição entre os órgãos competentes das funções. Com referência ao último ponto o primeiro plano de ação do Chile

¹² Miller, Pournik e Swaine (2014) já haviam observado a importância das organizações internacionais, sobretudo da ONU e seus braços, no desenvolvimento dos PNAs em países com menor renda.

¹³ A oficina intitulada: “Consolidando a estratégia do Brasil sobre mulheres, paz e segurança: da agenda global ao contexto nacional”, foi realizada no Instituto Rio Branco e organizada pelo Ministério das Relações Exteriores, em colaboração com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), ONU-Mulheres e o Instituto Igarapé. Entre os participantes estiveram presentes representantes de Ministérios, de organizações internacionais e da sociedade civil.

destoa dos demais dado a inclusão de diversos Ministérios como responsáveis para execução das atividades - Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores.

Na linha resultados esperados observamos que apenas o Brasil e o segundo plano de ação do Chile mencionaram de forma explícita o que pretendem com cada ação. No caso do Chile, o seu segundo plano demonstra uma preocupação desde o princípio com a proposição de indicadores, o que contribui para a delimitação das metas.

O seguinte elemento analisado foi o estabelecimento de um cronograma para a execução das atividades, neste aspecto apenas o Paraguai apresenta um esboço de planejamento. O país define um período anual, segmentado em cinco momentos, demarcando o início e a duração de cada atividade. O segundo plano nacional do Chile menciona, vagamente, que as atividades serão executadas entre os anos de 2015 e 2018, sem estabelecer ordem cronológica e prazos de execução para elas.

A observação das linhas orçamento e financiamento revela que nenhum dos países inseriu em seus planos esses elementos. O Chile em ambos os planos faz menção breve ao tema, no primeiro deles afirma que será atribuição intersetorial buscar por recursos necessários para as atividades, porém não apresenta valores, tampouco quais agências proverão o financiamento. No segundo plano o financiamento é incluído como um tópico, porém bastante sucinto, não correspondendo a mais de duas linhas.

A coordenação entre os atores do processo, uma preocupação para a boa condução das atividades, foi tratada por Chile e Paraguai em seus planos. O Paraguai menciona logo no início do plano o tema da coordenação interinstitucional, estabelecendo uma área estratégica dedicada ao seu aprimoramento, do mesmo modo faz o Chile, ao criar um Comitê Interministerial para promover a coordenação.

Por fim, a última linha do quadro comparativo avalia a prestação de contas e a avaliação. Neste aspecto Argentina, Chile (PAN II) e Paraguai, elencam indicadores com a pretensão de avaliar o resultado, no plano argentino foram estabelecidos os responsáveis pela elaboração de tal avaliação. No Brasil esse atributo não foi incluído.

De modo geral, o segundo plano de ação chileno e o plano de ação paraguaio são aqueles que mais se aproximaram da totalidade dos critérios avaliados por esta pesquisa, os dois países possuem seis deles. Contudo, diferenciam-se entre si, pois o Paraguai estabeleceu um cronograma para o cumprimento das atividades e o Chile fixou os resultados esperados. A Argentina e o Brasil possuem, cada um, quatro dos atributos, comparativamente a Argentina deixou de apontar os resultados esperados e propôs um sistema para a prestação de contas, já o Brasil descreveu os resultados esperados e não se ocupou com a *accountability*.

Conclusões

A execução deste estudo nos permitiu compreender, em linhas gerais, como se deu o processo de formulação dos Planos de Ação Nacionais internacionalmente e nos quatro países que, até o presente momento, apresentaram o documento na América do Sul. O que possibilitou realizar, em sequência, uma análise comparativa dos conteúdos expostos em cada um deles, a partir dos elementos compreendidos como fundamentais.

Pôde-se observar que os quatro países foram bastante cautelosos no processo de desenvolvimento dos planos o que fez com que, em geral, eles tardassem mais que o previsto para serem apresentados, como resultado houve uma criteriosa descrição das possíveis atividades a serem realizadas e a incumbência de diversas instituições.

Portanto, é positivo mencionar que em todos os planos analisados as tarefas foram cuidadosamente detalhadas, algo notório de ser pontudo, pois a ausência de especificação de ações e atores pode gerar, na fase de implementação, o tratamento da questão como um problema de todos e de responsabilidade de ninguém.

Conquanto, os planos falharam ao não se aterem às questões práticas como a alocação de recursos, incorrendo no risco de que mesmo definidos os atores eles não assumam a responsabilidade de custeio das tarefas, dificultando a

implementação. Com isso, os países sul-americanos integram a infeliz maioria de países que não reserva fundos específicos para atingir os resultados de seus PANs.

Destarte, este estudo conclui com uma advertência aos especialistas sul-americanos envolvidos na confecção dos planos, ressaltando a necessidade de que em novas edições dediquem maior atenção ao estabelecimento de prazos, os quais estejam atrelados a um orçamento compatível; e estimula pesquisas futuras a compreenderem as razões para que os Estados omitam e/ou não especifiquem em seus documentos a fonte dos recursos para implementação das ações propostas.

Referências

- AFSHARIPOUR, Afra. Empowering Ourselves: the role of women's NGOs in the enforcement of the women's convention, **Columbia Law Review**, v. 99, n. 1, p. 129-172, 1999.
- BARROW, Amy. Operationalizing Security Council Resolution 1325: The role of National Action Plans. **Journal of Conflict and Security Law**, n. 21, pp. 245-275, 2016.
- BARSTED, Leila. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará – 1994. In: FROSSARD, Heloisa (org.) **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretária Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p.140-146.
- CASTRILLON, Liliana. Mujer y Fuerzas Armadas en el contexto sudamericano: una visión desde Chile. **Estudios de Seguridad y Defensa**, v. 2, 2013.
- CEPAL; OIT. **Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe**: evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina, n. 21, 2019.
- COCHRANE, Kira. **All the Rebel Women**: the rise of the fourth wave of feminism. Guardian Books, 2013.
- CONFERÊNCIAS Mundiais da Mulher. **ONU Mulheres Brasil**, Brasília, s.a. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em: 01 set. 2019.
- CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 1325**, 2000.
- CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 1820**, 2008.
- CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 1888**, 2009a.
- CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 1889**, 2009b.
- CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 1960**, 2010.
- CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 2106**, 2013a.
- CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 2122**, 2013b.
- CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 2242**, 2015.
- CSNU, Conselho De Segurança Das Nações Unidas. **Resolução 2467**, 2019.
- DONADIO, Marcela; RIAL, Juan. La Agenda de Mujer, Paz y Seguridad en el año de su revisión: la Resolución 1325 en la esfera militar y policial. **RESDAL**, 2015.
- DRUMOND, Paula; REBELO, Tamyra. Retrocessos? “Mulheres, paz e segurança” no Brasil: o debate que não pode morrer. **Diplomatique**, Osasco-SP, maio de 2018. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/mulheres-paz-e-seguranca-no-brasil/>>. Acesso em: set de 2019.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. Tradução de Julio Assis Simões. **Cadernos do Campo**, n. 14/15, p. 231-239, 2006.
- FRASER, Nancy. **Fortunes Feminism** from State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis. Verso: London, New York, 2013.
- FRIEDMAN, Elisabeth. Gendering the agenda: the impact of the transnational women's rights movement at the UN Conferences of the 1990s. **Women's Studies International Forum**, v. 26, n. 4, p. 313-331, 2003.

FRITZ, Jan Marie. Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a necessidade de planos nacionais. **Sociologias**, n. 23, p. 340-353, 2010.

FRITZ, Jan; DOERING, Sharon; GUMRU, Belgin. Women, Peace, Security and the National Action Plans. **Journal of Applied Social Science**, 2011.

GIANNINI, Renata; LIMA, Mariana; PEREIRA, Pérola. Brazil and UN Security Council Resolution 1325: progress and Challenges of the Implementation Process. **PRISM**, v. 6, n. 1, p.179-197, 2016.

GRADY, Constance. The waves of feminism, and why people keep fighting over them, explained, **Vox**, 2018. Disponível em: <<https://www.vox.com/2018/3/20/16955588/feminism-waves-explained-first-second-third-fourth>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

GYA, Giji. The Importance of Gender in ESDP. **European Security Review**, ISIS Europe, n. 34, 2007.

HILL, Felicity. **How and when has security council resolution 1325 (2000) on women, peace and security impacted negotiations outside the Security Council**. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Uppsala University, Uppsala, 2005.

KIRBY, Paul; SHEPHERD, Laura. The futures past of the Women, Peace and Security agenda. **International Affairs**, v. 92, n. 2, p. 373-392, 2016.

MATHIAS, Suzeley. Gênero, Defesa e Paz no Cone Sul. In: MATHIAS, Suzeley (Org.) **Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas**. Ed. UNESP: São Paulo, 2009. p.17-50

MARCHETTI, Ximena. Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad. Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno. **Revista de Derecho**, v. 30, n. 2, p. 203-223, 2017.

MILLER, Barbara; POURNIK, Milad; SWAINE, Aisling. Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation. Working Paper, 9, **Institute for Global and International Studies**, George Washington University, 2014.

MUNRO, Ealasaid. Feminism: a fourth wave? **Political Insight**, 2013.

NATIONAL Action Plan: Paraguay. Peace Women – Women’s International League for Peace and Freedom, New York, s.d. Disponível em: <<https://www.peacewomen.org/action-plan/national-action-plan-paraguay>>. Acesso em: 01 set. 2018

PAZ e Segurança. **ONU Mulheres Brasil**, Brasília, Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/areas-tematicas/paz-e-seguranca/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

POPOVIC, Nicola; LYYTIKAINEN, Minna; BARR, Corey. **Planning for Action on Women and Peace and Security: National-level Implementation of Resolution 1325 (2000)**. UN-INSTRAW: Santo Domingo, 2010.

RAABER, Natalie. **Financing for the Implementation of National Action Plans on UN Security Council Resolution 1325: critical for advancing women’s human rights, peace and security**. SURALAGA, Dewi; CABRERA-BALLEZA, Mavic (Eds.). Global Network of Women Peacebuilders (GNWP), 2014.

REBELO, Tamyá. **A Atuação das Organizações Não Governamentais no Conselho de Segurança das Nações Unidas: os casos das agendas temáticas sobre Crianças e Mulheres**. 2017. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de São Paulo: São Paulo, 2017.

SHEPHERD, Laura. Making war safe for women? National Action Plans and the militarization of the Women, Peace and Security agenda. **International Political Science Review**, v. 37, n. 3, p. 324-335, 2016.

SOTO, Daniela; PARDO, Pablo. Planes de Acción Nacional para la Resolución 1325: Casos de Argentina, Chile y Paraguay. **Regional Insights**, n. 3, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, 2016.

SWAINE, Aisling. Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. **Yearbook of International Humanitarian Law**, v. 12, p. 403-433, 2009.

TITUNIK, Regina. The First Wave: Gender Integration and Military Culture. **Armed Forces & Society**, v. 26, n. 2, p. 229-257, 2000.

TRYGGESTAD, Torunn. Trick or treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security. **Global Governance**, v. 15, p. 539-557, 2009.

UNDP, United Nations Development Programme. **Parliaments as partners supporting**. The women peace and security agenda. Oslo, 2019.

VIOTTI, Maria Luiza. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher – Pequim, 1995. In: FROSSARD, Heloisa (org.) **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretária Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p.148-258.

WEST, Lois A. The United Nations women’s conferences and feminist politics. In: M. K. Meyer, E. Prugl (eds.) **Gender politics in global governance**. New York: Rowman & Littlefield, 1999. p. 177-193

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Funções de colaboração exercidas

Natália Diniz Schwether

Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Por uma outra forma de (re)pensar as Relações Internacionais: hegemonia e criação de consenso

Towards another way of (re)thinking International Relations: hegemony and consensus building

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.105342>

Camila Feix Vidal

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil

camilafeixvidal@gmail.com 

Luan Correa Brum

Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Brasil

luan.brum1996@hotmail.com 

Resumo

Esse trabalho busca repensar as Relações Internacionais a partir de lentes sociológicas e neogramscianas levando em conta o papel da hegemonia estadunidense no âmbito latino americano através de práticas de consenso. Esse estudo apresenta estratégias de internacionalização de uma classe dominante na promoção do modelo capitalista neoliberal estadunidense utilizando-se de instituições e de indivíduos pertencentes a essa mesma classe. Para isso, se analisa o papel que o National Endowment for Democracy e a Atlas Network vem desempenhando na América Latina enquanto veículos de estratégia para manutenção da hegemonia estadunidense. Como resultado, encontramos uma relação de proximidade entre esses institutos e o Departamento de Estado além de uma relação de simbiose entre os institutos latino-americanos e os estadunidenses na divulgação e naturalização do ideário neoliberal. Mais do que apresentar o laço entre duas camadas dominantes e seus esforços na promoção de uma agenda neoliberal, esse estudo nos incita a refletir acerca de práticas e conceitos relativamente marginalizados nas Relações Internacionais como hegemonia, formação de consenso e o papel de ideologias como o neoliberalismo na manutenção da estrutura econômica dominante.

Palavras-chave: Hegemonia; Estados Unidos; América Latina.

Abstract

This work is a theoretical effort that aims to contribute to rethinking IR from sociological and neogramscian lenses focusing on the United States hegemonic role in Latin America through consensus practices. This study presents the strategies of internationalization by an economic and dominant social class promoting the US capitalist system using, for that, institutions and individuals part of a certain economic and dominant class. To do so, we analyze the role that the National Endowment for Democracy and Atlas Network have been developing in Latin America while vehicles for a strategy of US hegemonic maintenance. As a result, we find an intrinsic relationship between these institutes and the State Department as well as between Latin American and US institutes and when delivering and naturalizing the neoliberal ideal. More than just presenting the ties between two dominant fractions and their efforts on promoting a neoliberal agenda, this study incite us to reflect upon practices and concepts relatively marginalized in International Relations such as hegemony, consensus building and the role of ideologies such as neoliberalism that maintain the dominant economic structure.

Keywords: Hegemony; United States; Latin America.

Recebido: 15, Julho, 2020
Aceito: 13, Setembro, 2020

Conflitos de interesse: Os(as) autores(as) não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Não é novidade o papel que os Estados Unidos exercem, direta e indiretamente, na América Latina. Se as intervenções militares desse país na região tiveram ênfase no período da Guerra Fria; intervenções indiretas se fortalecem quando do fim desse período. Ainda que menos visíveis, as intervenções atuais não são menos sutis – continuam fazendo parte de um projeto hegemônico dirigido por uma classe econômica dominante estadunidense (e, portanto, dirigente) que encontra legitimidade e respaldo nos seus congêneres latino americanos¹. Assim, esse estudo tem como ponto de partida o entendimento de que a classe dominante legitima seu papel ao persuadir a sociedade a pensar de uma determinada forma – uma que reproduz a desigualdade econômica e social do status quo seja através da força, seja através do consenso (GRAMSCI, 1971).

Nesse sentido, se entende que a abordagem estadocêntrica prevalecente na área de Relações Internacionais (RI) limita a compreensão da dinâmica existente no âmbito internacional e é nociva para as classes subalternas. Dito de outra forma, ao centralizarmos no “Estado” enquanto unidade monolítica e formuladora de um único interesse nacional, pouco levamos em conta o papel que a classe econômica e dirigente detém, bem como sua relação com outras classes ao redor do globo. O “interesse nacional” é o interesse de uma classe dominante na manutenção dos seus privilégios que encontra ressonância (ou resistência) em outras classes e regiões. O foco, assim, passa da ameaça à sobrevivência de um estado versus outro estado, para a ameaça à manutenção de uma classe economicamente dominante versus outra classe – economicamente subalterna. Nesse sentido, o âmbito das ideais na construção do consenso recebe espaço privilegiado.

Esse trabalho busca ser uma ponte entre o já estabelecido consenso acerca do domínio acadêmico estadunidense no âmbito das Relações Internacionais (HOFFMAN, 1977; TICKNER, 2003; ACHARYA; BUZAN, 2010; TICKNER; INOUE, 2016; VILLA *et al*, 2017) e a empiria de um estudo pontual sobre essa dominação na América Latina. Se, como argumentam Bourdieu e Wacquant (1992), a teoria sem empiria é vazia e a empiria sem teoria é cega; o esforço do trabalho aqui apresentado é o de relacionar um estudo empírico a partir de lentes sociológicas e Gramscianas no âmbito das RI que enfatiza a importância de mecanismos de criação de consenso na manutenção de uma classe social.

O movimento em direção ao uso da abordagem Gramsciana aplicada às RI tem sido contínuo, mas lento – dada a preponderância de teorias e autores Realistas e Liberais na área (VILLA *et al*, 2017). Felizmente alguns autores vem retomando (ou inaugurando) estudos baseados na relação entre ideologia (e superestrutura) e a estrutura capitalista (PIKETTY, 2020; ALPEROVITZ; DALY, 2010). A partir deste arcabouço teórico, há a possibilidade de desenvolver pesquisas direcionadas às inter-relações existentes entre as práticas desenvolvidas por grupos dominantes dentro de um determinado Estado e a forma como as mesmas se relacionam e são reproduzidas no sistema internacional. Assim como é difícil tratar da história da América Latina sem levar em conta o papel dos Estados Unidos na região, da mesma forma é bastante limitado um estudo acerca do (sub)desenvolvimento latino americano sem levar em consideração a dimensão da ideologia na criação de consenso para a manutenção do modelo econômico neoliberal hegemônico.

Utiliza-se nessa pesquisa da concepção de hegemonia desenvolvida por Antonio Gramsci entendendo-a como um conjunto de funções de domínio e direção exercidas por uma determinada classe social dominante sobre o restante da sociedade utilizando-se de uma combinação de força e consenso. Assim, a estratégia da classe dominante nos EUA consistiria em fazer prevalecer a internacionalização e a naturalização de saberes e valores que se assentam em seus interesses na forma de “interesses nacionais”. Apoiados em uma espécie de “saber técnico” (COX, 1981) no qual as relações passam a serem definidas em termos de centro x periferia - estando esta última destinada a mera reprodução dos saberes e conhecimentos desenvolvidos pelo centro; e levando em consideração que “toda teoria é sempre para alguém e para

¹ Para Gramsci, a supremacia de uma classe social se dá pelo domínio e pela direção intelectual e moral. Assim, “um grupo social domina os grupos adversários que visa liquidar ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados” (GRAMSCI, 2002, p. 62). Essa classe social normalmente é dirigente antes de ser dominante (ou seja, antes de alcançar formalmente os espaços políticos).

algum propósito” (COX, 1981, p. 87); compreende-se que as ideologias desenvolvidas por este centro estariam ancoradas em uma posição de domínio, dada uma diferença em termos de riquezas materiais e produção ideológica desenvolvida.

Como consequência, há uma circulação de textos e teorias advindas dos EUA em relação à periferia que contribuem para a dominação em matéria cultural, assim como para a imposição do princípio de dominação dominante ou, como Bourdieu destaca, “para a imposição de uma definição específica do exercício legítimo da atividade intelectual” (BOURDIEU, 2002, p. 11). Dentro deste quadro, a internacionalização e naturalização do neoliberalismo - entendido a partir de Dardot e Laval (2016) como um sistema não apenas econômico, mas também social - se apresentaria como uma importante dimensão da estratégia de domínio e direção de uma classe dominante estadunidense no âmbito internacional. De forma a fazer propagar o ideário neoliberal pelo globo, tem-se observado um desenvolvimento cada vez mais acentuado de centros de *think tanks* como “aparelhos privados de hegemonia” (GRAMSCI, 2007). Ou seja, organizações voluntárias por parte da sociedade civil que se apresentam como autônomas e não partidárias, mas que estão relacionadas à classe econômica dominante na manutenção e na propagação do sistema de dominação. Dentro desses, destacam-se os estadunidenses *Atlas Network* e *National Endowment for Democracy*.

Esse trabalho busca apresentar as redes de relação e as práticas destes institutos na manutenção de uma classe econômica dirigente e cooptação de outra classe em países latino americanos a partir de dados primários disponibilizados nos websites desses institutos e de bibliografia especializada. Ainda que esse seja um esforço teórico para se repensar as RI, utiliza-se desses institutos como objeto de relação empírica. Entende-se que a classe dominante estadunidense busca através desses institutos exercer práticas de domínio e direção por meio da conformação de institutos condizentes com os interesses e objetivos próprios promovendo políticas econômicas que sejam favoráveis a essa mesma classe. Como a condição de grande potência está relacionada com a “possibilidade de imprimir a atividade estatal uma direção autônoma, que influencie e repercuta sobre os outros Estados” (GRAMSCI, 2007, p. 55), cria-se um sistema de alianças com outros países e grupos de forma a estender seus interesses para além de suas fronteiras. Assim, transportam-se visões de mundo da classe dominante para os dominados contribuindo para a manutenção de relações desiguais e de dependência. Como observa Stephen Gill, “central para a manutenção da hegemonia é um sistema de regras baseado mais em aspectos consensuais do poder do que na coerção direta” (GILL, 2008, p. 14). Nesse sentido, a hegemonia a nível internacional trata-se de uma expansão natural daquela hegemonia no âmbito interno do Estado.

Por fim, esse estudo nos incita a refletir acerca de práticas e conceitos relativamente marginalizados nas Relações Internacionais como hegemonia, formação de consenso e o papel da ideologia na manutenção da estrutura econômica dominante. Além disso, nos faz questionar o papel predominante que o “Estado”, enquanto entidade monolítica e detentora de um único “interesse nacional”, recebe nessa mesma área. Em específico, nos faz retomar abordagens teóricas fundamentais para entendermos o papel das classes dominantes na criação de consensos para países e classes subalternas com o objetivo de manutenção dessas mesmas estruturas hegemônicas.

A construção hegemônica

A existência de hegemonia(s) na ordem mundial se apresenta como um fato. Na concepção Gramsciana, o “Estado” é entendido de modo ampliado onde a sociedade civil é elemento presente e atua de forma fundamental na sustentação da dominação de classe. Diante disso, a condição de potência hegemônica estaria relacionada com a “possibilidade de imprimir a atividade estatal uma direção autônoma, que influa e repercuta sobre os outros Estados” (GRAMSCI, 2007, p. 55) criando-se para tanto um sistema de alianças com outros grupos, de forma a estender seus interesses para além de suas fronteiras. De forma a atender este objetivo, as classes dominantes presentes nos estados hegemônicos se utilizam de uma espécie de “imperialismo cultural”, ou seja, o “poder de universalizar os particularismos associados a uma tradição histórica singular, tornando-os irreconhecíveis como tais” (BOURDIEU; WACQUANT, 2002, p.

15). Esse imperialismo - informal e, por vezes, imperceptível - é um tipo de violência simbólica pelo qual Bourdieu repensa e elabora o conceito gramsciano de hegemonia (EAGLETON, 1996). Sem embargo, a hegemonia situa-se no papel desempenhado e nos recursos adquiridos por uma classe econômica dominante e, portanto, política e dirigente em um determinado Estado. Assim, quando se fala em “Estado hegemônico” se está considerando a classe econômica dirigente desse estado. A hegemonia é característica dessa classe dominante, não propriamente do “Estado”.

Para Gramsci, a hegemonia é entendida como um conjunto de funções de domínio e direção exercidas por uma determinada classe social dominante sobre o restante da sociedade que se utiliza de uma “combinação da força e do consenso que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso” (GRAMSCI, 2007, p. 73). De modo mais específico, seria “toda uma gama de estratégias práticas mediante as quais um poder dominante obtém, daquele a quem subjuga, o consentimento em sua dominação” (EAGLETON, 1996, p. 198). Assim, “central para a manutenção da hegemonia é um sistema de regras baseado mais em aspectos consensuais do poder do que na coerção direta” (GILL, 2008, p. 14). Dentro deste quadro, o Estado se apresenta como um espaço em que os detentores de diferentes tipos de capitais lutam em torno do capital simbólico que advém da capacidade estatal em produzir e impor a legitimidade de uma dada ordem social (BOURDIEU, 1996, 1998). Além da capacidade simbólica que contribui para assegurar a dominação de uma classe sobre a outra, o Estado ainda se configura como detentor do monopólio da violência física contribuindo para a adequação do restante da sociedade em torno da estrutura econômica vigente e de seus interesses hegemônicos. Nesse sentido, a hegemonia pressupõe uma luta constante por sua afirmação e conquista dos meios materiais e simbólicos para sua manutenção.

A partir de lutas travadas entre classes e facções de classes das sociedades nacionais, conformam-se estratégias de importação e exportação de normas e práticas estando a periferia destinada à importação de valores exportados pelo centro. Assim,

O conceito hegemônico de ordem mundial é fundado não apenas sobre a regulação do conflito interestatal, mas também sobre uma sociedade civil globalmente concebida, isto é, um modo de produção de extensão global que produz elos entre as classes sociais dos países abrangidos por ela (COX, 1993, p. 61).

Nesse sentido, a hegemonia a nível internacional trata-se de expansão natural daquela hegemonia conformada no âmbito interno do próprio Estado. Logo, observa-se que as práticas de dominação exercidas por determinado grupo hegemônico no âmbito nacional seriam transportadas por intermédio do Estado, que se utiliza de aparato coercitivo para assegurar legalmente a disciplina dos grupos que não consentem (GRAMSCI, 1989). O Estado atua no sistema internacional como um representante dos interesses daqueles agentes que ocupam as posições dominantes nos espaços nacionais. Dessa forma, essa classe dominante exerce estratégias de universalização de seus objetivos e de visões de mundo em outros demais países e classes na forma de “doxa”: “um ponto de vista particular, o ponto de vista dos dominantes, que se apresenta e se impõe como ponto de vista universal” (BOURDIEU, 1996, p. 120). Assim,

As frações dominantes, cujo poder assenta no capital econômico, têm em vista impor a legitimidade da sua dominação quer por meio da própria produção simbólica, quer por intermédio dos ideólogos conservadores os quais só verdadeiramente servem os interesses dos dominantes. (BOURDIEU, 1996, p. 12)

Outrossim, esse espaço transnacional construído a partir de estratégias de internacionalização desenvolvidas por grupos dominantes são aceitas por seus congêneres no exterior porque a eles também lhes beneficia:

Esse espaço transnacional existe porque internacionalizar gera uma série de benefícios em nível nacional e porque os importadores também têm algo a ganhar. Os agentes que ocupam as posições dominantes nos espaços nacionais e transnacionais são muitas vezes, se não as mesmas pessoas, agentes muito semelhantes, recorrendo a uma multiplicidade de capital (BIGO; MADSEN, 2011, p. 222).

Existe, assim, uma proximidade entre as classes dominantes nos diferentes países o que corrobora para convergências de interesses, o que aponta para o surgimento de uma classe dominante global de modo que a construção de um espaço transnacional de instituições e práticas contribui para que estes grupos propaguem as suas visões de mundo de maneira interconectada (BIGO, 2011).

Processo dinâmico, a manutenção da hegemonia carece de atualização de estratégias de atuação para sua permanência. Ainda que o uso da coerção na forma de intervenções militares por parte dos EUA na América Latina tenha sido frequente em grande parte do século XX; hodiernamente essas intervenções vem assumindo novas formas de relacionamento entre estruturas ainda mais extensas e interconectadas de modo que a dominação estadunidense no sistema internacional não se limitaria à utilização da coerção e de seus recursos materiais, mas de igual maneira do consenso através da articulação entre instituições sociais e ideologia voltadas para a obtenção de legitimação de seu domínio e direção (COX, 1981, 1993). Nesse sentido, a estratégia dos EUA enquanto poder hegemônico consiste em fazer prevalecer no âmbito internacional o domínio de ideologias e valores que representem os seus interesses numa forma de imperialismo cultural e, de igual forma, os da classe dirigente que o mesmo representa numa espécie de “hegemonia indireta e aparentemente consensual” (BRZEZINSKI, 1998, p. 36).

A formação do consenso e aparelhos privados de hegemonia

Reação teórica e política contra o estado de bem-estar social que se desenvolvia no pós-Segunda Guerra Mundial, o neoliberalismo apresenta-se enquanto ideologia que reproduz um sistema de princípios econômicos, políticos e culturais que corroboram para a manutenção e a conservação de uma ordem dominada pelos interesses de uma classe dominante. Apropriando-se da ideia da globalização, vem contribuindo para a expansão dos interesses e domínio dos EUA no âmbito global ao mesmo tempo que promove um retorno do individualismo em oposição a uma visão coletivista da sociedade depreciando, para tanto, a coisa pública. Para isso, determinados atores exercendo papel de “intelectuais orgânicos” - ou seja, grupos sociais que criam para si e de modo orgânico “uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político” (GRAMSCI, 1989, p. 3); foram fundamentais. De fato, um dos primeiros exemplos que Gramsci se debruça nas suas observações é o “empresário capitalista” que cria ao mesmo tempo e com objetivos próprios, o “técnico”, o “especialista em economia”, o “especialista em política” e o organizador de um novo consenso na sociedade (GRAMSCI, 2001).

O neoliberalismo assume uma importante dimensão dentro da estratégia dos Estados Unidos enquanto poder hegemônico. Além de servir aos interesses de uma classe dominante estadunidense (e seus congêneres no exterior), atende aos objetivos da camada empresarial que a mesma representa utilizando-se, para tanto, de um discurso que privilegia premissas pró-empresariado e que busca se utilizar de um conjunto de palavras e simbolismos que adotam uma aparência de inevitabilidade. Assim,

“Ouve-se dizer por toda a parte, o dia inteiro” — aí reside a força desse discurso dominante — que não há nada a opor à visão neoliberal, que ela consegue se apresentar como evidente, como desprovida de qualquer alternativa. Se ela comporta essa espécie de banalidade, é porque há todo um trabalho de doutrinação simbólica do qual participam passivamente os jornalistas as ou os simples cidadãos e, sobretudo, ativamente, um certo número de intelectuais (BOURDIEU, 1998, p. 27).

Desse modo, a supremacia estadunidense se caracteriza pelo esforço de sua classe dominante no estabelecimento de uma forma neoliberal disciplinar de globalização (GILL, 2005, p. 29). Contudo, essa condição não se trata de efeito direto (coercitivo), mas de ações empreendidas por agentes inseridos em *think tanks* neoliberais que objetivam, a partir de uma série de estratégias, a disseminação desse ideário no globo. Não obstante, estes buscam se apresentar como

apartidários separando, assim, o público do privado e encobrendo interesses materiais com uma espécie de “véu da neutralidade” que a sua credencial profissional e acadêmica os legitima (FISCHER; PLEHWE, 2013). Desse modo, estas organizações ocupariam uma posição intermediária dentro do espaço social encontrando-se entre a autoridade baseada na consagração intelectual de um lado, e a proximidade com o poder político e econômico de outro; de forma que em suas atividades gozariam de uma espécie de autoridade intelectual que visa acesso político. Um caso exemplar é a estadunidense *Atlas Network*.

Atlas Network

A Atlas atua como um *think tank* guarda-chuva voltado a orientar a criação e a manutenção de institutos neoliberais chamados de “parceiros”. Assim, por intermédio da disseminação de postulados neoliberais, a Atlas busca “fortalecer uma rede global de organizações independentes da sociedade civil, que promovam a liberdade individual e removam as barreiras ao desenvolvimento humano” (ATLAS, 2019). De fato, o nome “*Network*” é tanto substantivo próprio quanto adjetivo já que a importância da Atlas se dá na forma de orientação e apoio financeiro e logístico na criação e manutenção de institutos congêneres ao redor do globo.

A Atlas se insere dentro de um processo histórico na primeira metade do século XX na Inglaterra e Estados Unidos, liderado por indivíduos como Friederich Hayek, Ludwig Von Mises e Milton Friedman que visava articular uma frente que se opusesse ao Keynesianismo. Na década de 80, com a chegada de Margareth Thatcher no Reino Unido e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, o contexto internacional é favorável para que o discurso e as políticas neoliberais fossem internacionalizados. Assim, em 1981, o britânico Antony Fisher cria em Washington DC a *Atlas Economic Research Foundation* (atual *Atlas Network*) que passa a articular a criação e a manutenção de uma série de institutos neoliberais em todos os continentes como uma espécie de “nó central de transmissão de fundos, pessoas e outros recursos que demanda o fluxo transnacional de ideias e políticas neoliberais” (FISCHER; PLEHWE, 2013, p. 77).

Com a ascensão do argentino Alex Chafuen² à presidência da Atlas em 1991, o instituto foca suas atividades na América Latina. Atualmente conta com 95 parceiros na região além do primeiro centro regional: o *Atlas Network's Center for Latin America*, criado em 2018. Dirigido por Roberto Salinas León³, este centro busca desenvolver na região uma frente em prol de uma agenda política e econômica neoliberal a partir de destinação de recursos financeiros, treinamento e suporte necessário para que institutos promovam agendas e políticas públicas neoliberais. Só no ano passado, a Atlas enviou US\$ 1.277.859,00 em recursos financeiros para seus parceiros na região (ATLAS, 2019).

A Atlas não desempenha um papel inocente. Busca influenciar na implementação de agendas econômicas e no curso das mudanças políticas na América Latina. No Brasil há que se considerar a relação do Movimento Brasil Livre (MBL) com a Atlas e o papel desempenhado pelo grupo no impeachment da então presidenta Dilma Rousseff. Na Argentina, a Organização Pensar, atrelada à Atlas, desempenhou importante papel no anti-kirshnerismo e foi incorporada posteriormente ao partido do então presidente Macri. Em Honduras, a Fundação Eleutera foi ativa no golpe hondurenho mantendo estreitos laços com a Atlas, de quem recebeu recursos. Por fim, na Venezuela, desde 1998 o Cedice Libertad recebeu apoio financeiro na campanha por uma mudança de governo (AHARONIAN; RANGEL, 2018).

Com relação ao Brasil, não é à toa que o crescimento no número de institutos parceiros da Atlas converge com a manutenção de governos relativamente desenvolvimentistas, como os petistas. De fato, durante o governo Lula (2003-2011) e no decorrer do governo Rousseff (2011-2016) surgem institutos liberais como Instituto Millenium (2005), Instituto Ludwig von Mises (2007), MBL (2014), entre outros, que logo se articulariam com seus congêneres fundados nos anos 80

² Fundador e presidente do Conselho do *Hispanic American Center For Economic Research* criado em 1996 com sede em Washington, D.C. que se dedica a promover as ideias ultraliberais na América Hispânica e entre hispano-americanos que vivem nos Estados Unidos (BAGGIO, 2016).

³ Dirige o Fórum Empresarial do México e a Aliança Alamos.

no Brasil e com a Atlas nos Estados Unidos. Assim, os “combatentes da liberdade”, afiliados à Atlas, “tornaram-se os principais organizadores contra o Partido dos Trabalhadores e a presidência de Dilma Rousseff” (FISHER, 2018, p. 9). A Atlas apoiou mobilizações contra esse governo seja na divulgação das manifestações no seu website, seja na presença física de seus dirigentes nessas manifestações. Conforme enfatiza Chafuen (2017 *apud* FANG, 2017), “surgiu uma abertura – uma crise – e uma demanda por mudanças, e nós tínhamos pessoas treinadas para pressionar por certas políticas”.

Suas estratégias contam com uma série de atividades pedagógicas, ou “colonização pedagógica” (JAURETCHE, 1975), que objetivam “educar economicamente” outras sociedades (ATLAS, 2019) através de recursos materiais e simbólicos que visam universalizar os interesses da classe dominante na forma de consenso. A exemplo dessas atividades, há a divulgação de livros, organização de eventos e criação de projetos que vinculam uma ampla rede de organizações internacionais. Esses institutos liberais objetivam auferir uma maior coesão de suas propostas e atividades, de modo a difundir suas agendas neoliberais na sociedade e contribuir para a implementação de reformas políticas e econômicas de livre mercado no país, formando um elo entre sociedade civil e o âmbito político. Funciona, como nos alerta Bourdieu (1998, p. 28), enquanto uma espécie de “gota-a-gota simbólico”, na qual a Atlas e seus institutos parceiros contribuem para que os preceitos neoliberais sejam vistos sob a aparência da inevitabilidade.

Essa instituição (e seus institutos parceiros) é mantida pelas doações generosas de grandes empresários como os irmãos Koch e de grandes empresas como Exxon Mobil, MasterCard e Philip Morris. Outros gigantes como Pfizer, Procter e Gamble e Shell financiaram sua viabilização quando da sua criação (FANG, 2017). Em uma de suas palestras, o presidente da Atlas explicou a falta de publicidade quanto aos recursos advindos de grandes empresas:

A Pfizer não pode patrocinar pesquisas sobre temas de saúde, nem a Exxon pode pagar sobre temas meio ambientais, mas os think tanks libertários de ultradireita, como os da Rede Atlas, não só podem essas pesquisas com mais credibilidade como fazê-lo de forma a obter cobertura dos meios de comunicação (CHAFUEN, 2017 *apud* AHARONIAN; RANGEL, 2018).

Mesmo não se vinculando diretamente aos objetivos estratégicos do governo dos Estados Unidos, ao receber apoio financeiro advindo de organismos privados vinculados à Washington (a exemplo do NED), a Atlas atua enquanto extensão tácita da política externa estadunidense contribuindo para a promoção de políticas neoliberais e na desestabilização daqueles governos que desafiem a hegemonia estadunidense – algo já recorrente na história da América Latina. Por intermédio da institucionalização de diferentes organismos, a classe dominante estadunidense logrou alcançar difusão e naturalização de uma ordem própria, atendendo os seus interesses econômicos dominantes. Assim,

A expansão política dos Estados Unidos também pretende expandir o neoliberalismo. E expandir o neoliberalismo promove e ajuda a estabilizar o projeto de consolidação da hegemonia política estadunidense em todo o mundo mediante o recrutamento de grupos de adeptos que se beneficiam materialmente com tal expansão (VANAİK, 2010, p. 12).

Nesse sentido, a constituição do NED, substituindo as ações militares anteriormente desenvolvidas pela Agência Central de Inteligência dos EUA, é peça fundamental na condução dessa expansão.

National Endowment for Democracy (NED)

Com o fim da Guerra Fria, iniciava-se um processo de readaptação da estratégia do governo dos Estados Unidos para intervir nos assuntos internos de outros países de modo “informal” fazendo uso de instituições multilaterais, organizações não governamentais e *think tanks*. Expressando discursos econômicos neoliberais e promovendo políticas de austeridade, essas instituições incorporam regras que facilitam a expansão e manutenção das forças sociais e econômicas dominantes. De modo mais específico, essas instituições contribuíram (e contribuem) para maior estabilidade e

internacionalização da ordem hegemônica estadunidense estabelecida pelos interesses da classe dominante e que recebe os frutos materiais dessa expansão.

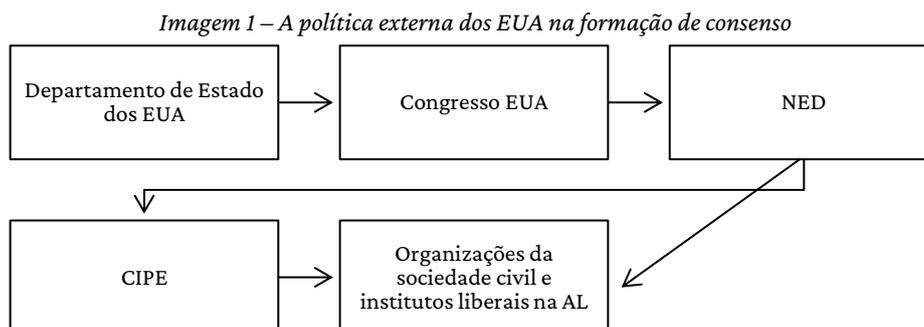
A fundação do NED em 1983 pelo então presidente Ronald Reagan foi acompanhada do surgimento de outras organizações a ela vinculadas que contribuiriam para o estabelecimento de um consenso em favor de reformas políticas e econômicas ancoradas nos interesses estratégicos dos Estados Unidos, em especial na América Latina. Dentre elas: a) *Center for International Private Enterprise* (CIPE), organização empresarial vinculada a mais de 100 associações empresariais no mundo; b) *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), instituto associado ao Partido Democrata; c) *International Republican Institute* (IRI) associado ao Partido Republicano; e d) o *American Center for International Labor Solidarity* (ACILS) com atuação nos setores trabalhistas e sindicais (CASIMIRO, 2015). Nesse sentido, “O NED serviria como a organização guarda-chuva através da qual esses quatro grupos e um número crescente de outros grupos do setor privado receberiam financiamento para realizar programas no exterior” (NED, 2019).

A constituição desse instituto se deu de forma que pudesse substituir as ações anteriormente desenvolvidas pela CIA, em especial no que compete ao financiamento de grupos contrarrevolucionários. Nesse sentido, o estabelecimento de políticas e agendas neoliberais tornaram-se foco importante enquanto emulava os processos de democratização na América Latina. Com recursos advindos majoritariamente do Congresso dos Estados Unidos (que aprova os recursos enviados pelo Departamento de Estado), o NED desembolsa financiamentos para projetos de diferentes organizações em 90 países. Seu foco de atuação se baseia em instituições no exterior que fortaleçam os “ideais e valores democráticos”, as “organizações da sociedade civil”, a “educação cívica”, “instituições e processos políticos democráticos” e “economia de mercado de ampla cobertura” (NED, 2019). Só na América Latina em 2019, o NED financiou 237 projetos no valor total de US\$ 25.639.175,00 (NED, 2019). De fato, “o NED permite desenvolver políticas que normalmente seriam impedidas por princípios de soberania e não-intervenção, e essa “diplomacia informal” é um elemento potencialmente útil para a política externa” (SCOTT; WALTERS, 2000, p. 255).

Para Minella (2009), a estrutura do NED representa uma articulação importante entre o governo estadunidense, os dois principais partidos políticos, as corporações estadunidenses e a cúpula do movimento sindical. A conformação deste quadro de organizações privadas, possibilitaria que os Estados Unidos continuassem a estender e consolidar os seus interesses no exterior mediante uma espécie de diplomacia informal, permitindo que tais ações não fossem vinculadas, ao menos diretamente, à imagem desse. Como observa um antigo Vice-Presidente do NED (1989-2016),

Como organização não-governamental [o NED], poderia fornecer assistência política às forças democráticas em situações políticas repressivas ou outras situações políticas sensíveis, em que o apoio do governo dos EUA, mesmo quando canalizado por instituições intermediárias não governamentais, seria diplomática ou politicamente inviável (LOWE, 2008 *apud* NED, 2019).

Assim, foi possível incluir a participação de atores menos tradicionais da política externa dos Estados Unidos, como as organizações da sociedade civil no âmbito dos institutos (neo)liberais, conforme fluxograma abaixo:



Fonte: Elaborado pelos autores.

Embora afirme que não é dotada e não aceita financiamento do governo, existem evidências que apontam para o recebimento por parte da Atlas, e/ou de seus institutos parceiros, de recursos advindos de organismos como o NED e o CIPE (FISHER, 2018, p. 11). A relação entre a Atlas e o NED se tornou pública com a chegada da economista e atuante na Atlas, Judy Shelton, para a presidência do NED durante o governo Trump. O cordão umbilical entre essas duas instituições ainda foi fortalecido com a indicação de Matt Warner, ex-bolsista do NED, para a atual presidência da Atlas. De fato, a Atlas canaliza os fundos que recebe do NED e do CIPE transformando o dinheiro do contribuinte estadunidense em uma importante fonte de financiamento para uma rede cada vez maior (FANG, 2017). Dentre seus institutos parceiros beneficiados com fundos advindos desses organismos, pode-se mencionar o Cedice Libertad da Venezuela que teria recebido apoio do CIPE para desempenhar ações de oposição contra o Governo de Hugo Chávez (GOLINGER, 2005). Tratava-se, assim, de uma tentativa por parte do governo estadunidense de promover uma agenda neoliberal para a região, que contasse com o ímpeto de grupos de empresários e outros demais seguimentos em vista a construir um ambiente de oposição e propício para desestabilizar o governo Chávez. Com efeito, o “capital estatal” permite a classe dominante assegurar o poder sobre os diferentes tipos de capital, assim como a sua reprodução no espaço social (BOURDIEU, 1996). Esses institutos, ao difundirem os princípios pertencentes à essa classe na forma de consenso, contribuem para a manutenção de sua direção e domínio sobre o restante da sociedade inclusive no exterior. A construção do consenso, entretanto, só é alcançada se conta com o apoio de uma classe dominante local.

Classe dominante local e a formação de institutos liberais no Brasil

O número crescente de institutos liberais no Brasil parceiros da Atlas é consequência do papel direto que alguns indivíduos tiveram na construção dos primeiros institutos desse tipo no país, e do apoio do então presidente da Atlas a essa viabilização. Fez-se importante o apoio de Friedrich Hayek, que visitou o Brasil várias vezes, e Antony Fisher, criador da Atlas, para a construção de relações com membros de uma elite empresarial nacional aconselhando-os a desenvolver iniciativas em favor da disseminação das ideias liberais no país por intermédio de institutos liberais.

As viagens de Hayek ao Brasil foram realizadas a partir de patrocínios conferidos pela Revista Visão, importante mecanismo de difusão do pensamento liberal no Brasil sob a direção do empresário, engenheiro e amigo de Hayek, Henry Maksoud⁴. Adentrando no meio empresarial e acadêmico, Hayek indicaria como seu principal interlocutor, Antony Fisher que, ao fundar a Atlas e o *Institute of Economic Affairs* (IEA), se credenciava para essa tarefa. Os primeiros nomes a procurar Fisher foram Nahum Manela, empresário do setor de roupas, e José Stelle, economista⁵, que buscavam “conselhos, contatos, expertise e apoio financeiro para sua tentativa de fundar um instituto em São Paulo” (ONOFRE, 2018, p. 283). Para a criação de uma organização desse tipo, Fisher os aconselhou a trabalhar em duas frentes: uma na busca por apoio financeiro de empresários que seriam os mantenedores desse instituto, e outra na promoção de um grupo de intelectuais liberais a que chamou de “academic advisory board” (ONOFRE, 2018). Como observa Gramsci (1989, 9), “uma das mais marcantes características de todo grupo social que se desenvolve no sentido do domínio é sua luta pela assimilação e pela conquista ideológica dos intelectuais tradicionais”. Partindo dos conselhos de Fisher, Manela tentou fundar o Instituto Brasileiro de Estudos Econômicos e Sociais (IBEPES). Contudo, desistiu do projeto por falta de recursos.

A criação de um instituto liberal no Brasil passou a ser então tratada no âmbito da Atlas. Em 1982, a Atlas apresenta relatório pessimista em relação a tentativa frustrada de conformar o IBEPES. No início de 1983, Fisher viajou ao Brasil para se reunir com Manella e com o *Chicago Boy*, Og Leme, assim como com grupos de empresários e estudantes. A partir destes encontros, a criação de um instituto no Brasil se materializou com o apoio do empresário Donald Stewart.

⁴ Empresário e engenheiro, foi um dos donos da revista Visão e membro do IL-RJ e da Sociedade Mont Pelerin (CASIMIRO, 2016).

⁵ Foi tradutor e editor de opinião da revista Visão; co-fundador do Instituto Liberal do Rio de Janeiro e coordenador da publicação de algumas das principais obras de Hayek no Brasil (FRIDERICH, 2019).

Stewart recebeu ajuda nos EUA e Reino Unido, em especial de Fisher, na arquitetura do primeiro instituto liberal brasileiro: o Instituto Liberal-RJ.

Não é claro onde começa o interesse público ou o privado nesses institutos, em sua maioria compostos e financiados por um grande número de empresários. Se não é clara essa distinção, é clara a relação desses com a Atlas, viabilizadora do embrião desse tipo de organização no país e, portanto, a simbiose entre elementos de uma classe dominante brasileira com uma estadunidense. Por fim, se há uma relação de proximidade entre a Atlas e o Departamento de Estado, há também uma relação de proximidade entre elementos parte da classe econômica dominante brasileira e dirigente – dado o alto número de membros de institutos liberais no Brasil que ascenderam à cargos no Executivo ou Legislativo (VIDAL *et al.*, 2020). Ao fim, estamos retratando classes dominantes no Brasil e nos EUA com um mesmo interesse: o de manutenção de hegemonia e de seus privilégios a partir de práticas de consenso.

Considerações finais

Não sabemos como seria hoje a América Latina sem as intervenções diretas estadunidenses na região ao longo da Guerra Fria. Não sabemos se hoje a Guatemala teria uma sociedade mais educada e menos desigual se Arbenz não tivesse sido deposto por um conluio entre o Departamento de Estado e empresários da United Fruit Company; ou se o Brasil teria enfim realizado as reformas de base caso a Operação *Brother Sam* não tivesse sido concebida. Tampouco sabemos qual o real alcance das estratégias de criação de consenso na divulgação do ideário neoliberal, tendo como veículos para essa propagação os institutos liberais e, em alguns casos, estratégias de desestabilização de governos alheios aos interesses econômicos da classe dominante. O que sabemos é que não há como tratar do (sub)desenvolvimento latino-americano sem levar em consideração o papel que os Estados Unidos tiveram e ainda tem na política e na sociedade dos países latino-americanos. As estratégias mudaram – antes mais visíveis sob a forma de coerção, hoje mais sorrateiras sob a forma de consenso – ainda assim, são estratégias de intervenção estrangeira de uma classe econômica hegemônica para manutenção de seus privilégios, só possível com o conluio dessas mesmas classes dominantes locais.

Mostrou-se que a Atlas participa diretamente e cria condições para influenciar a realidade política de diversos países na região, construindo assim um ambiente favorável para a implementação de políticas econômicas de cunho neoliberal a partir do uso de sua rede de institutos parceiros na região. Evidenciou-se ainda aproximações entre a política externa dos EUA e a atuação da Atlas. Nesse sentido, a rede Atlas enquanto aparelho privado de hegemonia e seus institutos parceiros, ao receberem apoio financeiro provindo de organismos privados dos EUA como o NED, auxiliam na promoção e na internacionalização da agenda neoliberal, assim como na desestabilização daqueles governos que se apresentam como uma ameaça a hegemonia estadunidense.

O presente trabalho, assim, visa contribuir com abordagens nas Relações Internacionais que entendem que a hegemonia no âmbito internacional está diretamente associada à aparelhos privados de hegemonia desempenhados pela classe econômica dominante e por suas redes institucionalizadas em outros países com a colaboração das classes dominantes regionais. Esse trabalho busca contribuir também com uma literatura nacional sobre os institutos liberais que objetiva vislumbrar as nuances que circundam este complexo jogo de forças no seio da sociedade, assim como as suas vinculações com forças externas que se impõe sobre a região através de um discurso neoliberal fatalista. Trata-se de, como já nos alertava Bourdieu (1998, p. 45), “mostrar como a circulação das ideias é lastreada por uma circulação de poder”. Nesse sentido, trata-se do esforço em expor a rede de relações que vinculam e aproximam indivíduos com disposições e trajetórias similares, que encontram nos institutos liberais espaços fundamentais para a difusão de suas concepções de mundo e a consecução de seus interesses na sociedade.

Por fim, esse estudo busca contribuir para a reflexão acerca de práticas e conceitos como formação de consenso, hegemonia e o papel da ideologia na manutenção da estrutura econômica dominante. Além disso, nos faz questionar o

papel predominante que o “Estado” enquanto entidade única e detentora de um “interesse nacional” recebe nessas mesmas áreas. Em específico, esse estudo nos faz retomar abordagens teóricas fundamentais para entendermos o papel das classes dominantes na criação de consenso para países e classes subalternas, com o objetivo de manutenção dessas mesmas estruturas hegemônicas.

Referências

- ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. **Non-Western International Relations Theory**. Londres: Routledge, 2010.
- AHARONIAN, Aram; RANGEL, Álvaro Verzi. Rede Atlas: A Força-tarefa dos “Libertários de Ultra Direita” por uma Ofensa Capitalista na América Latina. **Carta Maior**, 17 agosto. 2018. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Antifascismo/Rede-Atlas-a-forca-tarefa-dos-libertarios-de-ultradireita-por-tras-da-ofensiva-capitalista-na-America-Latina/47/41429>>. Acesso em: 22 jul. 2019.
- ALPEROVITZ, Gar; DALY, Lew. **Apropriação Indébita: Como os Ricos Estão Tomando a Nossa Herança Comum**. São Paulo: Senac, 2010.
- ATLAS NETWORK. **Website oficial**. Disponível em: <<https://www.atlasnetwork.org/>>. Acesso em: 22 jul. 2019.
- ATLAS NETWORK’S CENTER FOR LATIN AMERICA. **Center for Latin America**. Disponível em: <<https://www.atlasnetwork.org/center-for-latin-america>>. Acesso em: 22 set. 2019.
- BAGGIO, Kátia Gerab. **Conexões ultraliberais nas Américas: o think tank norte-americano Atlas Network e suas vinculações com organizações latino-americanas**. In: XII Encontro Internacional da ANPHLAC. Campo Grande, 2016. Disponível em: <http://anphlac.fflch.usp.br/sites/anphlac.fflch.usp.br/files/Katia%20Gerab%20Baggio%20_Ana%20do%20XII%20Encontro%20Internacional%20da%20ANPHLAC.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.
- BIGO, Didier. Pierre Bourdieu and international relations: Power of practices, practices of power. *International Political Sociology*. Oxford, v.5, n.3, p.225-258, 2011. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ips/article-abstract/5/3/225/1824487>>. Acesso em: 18 nov. 2018.
- BIGO, Didier; MADSEN, Mikael. Introduction to symposium “A Different Reading of the International”: Pierre Bourdieu and international studies. *International Political Sociology*. Oxford, v.5, n. 3, p.219–224, 2011. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ips/article-abstract/5/3/219/1824351?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em 18 nov. 2018.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas Papyrus, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: Táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. As condições sociais da circulação internacional das ideias. **Enfoques**, Rio de Janeiro, v. 1 n. 01, p. 4-17, 2002. Disponível em: <<https://revistas.ufjf.br/index.php/enfoques/article/view/12679/8870>>. Acesso em: 10 maio. 2019.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. **An Invitation to Reflexive Sociology**. Chicago: The University of Chicago. 1992.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. Sobre as Artimanhas da Razão Imperialista. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 15-33, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-546X2002000100002>. Acesso em: 10 maio. 2019.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **El gran tablero mundial**. La supremacia estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. Barcelona: Paidós, 1998.
- CASIMIRO, Fernando Henrique. **Globalização e o Capital-Imperialismo: a articulação de organizações patronais latino-americanas em rede associativa, nos anos de 1990**. In XXVII Simpósio Nacional de História, 2015, Florianópolis. Disponível em: <http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1427545459_ARQUIVO_ArtigoAnpuh2015.pdf>. Acesso em 12 jul. 2019.
- CASIMIRO, Fernando Henrique. **A Nova Direita no Brasil: aparelhos de ação político-ideológica e a atualização das estratégias de dominação burguesa**. Tese Doutorado em História Social. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2016.
- COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millenium**. v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/03058298810100020501?journalCode=mila>>. Acesso em: 30 ago. 2018.
- COX, Robert. Gramsci, Hegemony and International Relations: A essay in method. In GILL, Stephen (ed.). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, cap. 2, p. 49-66.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

- DÉZALAY, Yves. Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel. **Actes de la recherche en sciences sociales**, n.151, p.151-152, 2004. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=839735>>. Acesso em : 22 set. 2018.
- EAGLETON, Terry. A Ideologia e suas vicissitudes no Marxismo ocidental. In: ZIZEK, Slavoj (org.). **Um Mapa da Ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- FANG, Lee. Esferas de Influência. **The Intercept**, 11 agosto, 2017. Disponível em: <<https://theintercept.com/2017/08/11/esfera-de-influencia-como-os-libertarios-americanos-estao-reinventando-a-politica-latino-americana/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.
- FISCHER, Karin; PLEHWE, Dieter. **Redes de Think Tanks e Intelectuales de Derecha en América Latina**. **Nueva Sociedad**, n. 245, maio-junho 2013, p.70-86. Disponível em: <https://nuso.org/media/articles/downloads/3941_1.pdf>. Acesso em 20 mar. 2019.
- FISCHER, Karin. A Rede Atlas: Espalhando think tanks de livre mercado pelo mundo. **Diálogo Global**. v. 8, ago. 2018, p. 10-12. Disponível em: <<http://globaldialogue.isa-sociology.org/wp-content/uploads/2018/09/v8i2-portuguese.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2019.
- FRIDERICHS, Lidiane. **A atuação política dos Think Tanks neoliberais brasileiros e argentinos**: Os casos do Instituto Liberal, do Instituto De Estudos Empresariais e do Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (1983-1998). Tese Doutorado em História. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos. 2019.
- GILL, Stephen. Gramsci and global politics: towards a post-hegemonic research agenda. In: GILL, Stephen (ed.). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 1-18.
- GILL, Stephen. The contradictions of US supremacy. In: PANITCH, Leo; LEYES, Colin. **The socialist register: The empire reloaded**. London: Merlin, 2005.
- GILL, Stephen. **Power and Resistance in the New World Order**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- GOLINGER, Eva. **O Código Chávez**. Caracas: Monte Ávila Editores, 2005.
- GRAMSCI, Antonio. **Selections from the Prison Notebooks**. New York: International Publishers, 1971.
- GRAMSCI, Antonio. **Intelectuais e a Organização da Cultura**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1989.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. v.1**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. vol.2**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. vol.5**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. v.3**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2007.
- HOFFMAN, Stanley. An American Social Science: International Relations. **Daedalus**. n. 106 v.3, 1977, p. 41-6. Disponível em: <<https://www.amherst.edu/system/files/media/0084/Hoffman.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- JAURETCHE, Arturo. **Los Profetas del Odio y la Yapa**: La Colonización Pedagógica. Buenos Aires: Pena Lillo, 1975.
- MCGANN, James; WEAVER, Kent. (eds.). **Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for ideas and action**. Londres: Transactions Publishers, 2002.
- MINELLA, Ary Cesar. Construindo hegemonia: Democracia e livre mercado. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 13-40, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-49792009000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 15 jun. 2019.
- NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY. **Website NED**. 2019. Disponível em: <<https://www.ned.org/about/history/>>. Acesso em: 22 jul. 2019.
- ONOFRE, Gabriel da Fonseca. **O papel de intelectuais e think tanks na propagação do liberalismo econômico na segunda metade do século XX**. Tese de Doutorado em História. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018.
- PIKETTY, Thomas. **Capital and Ideology**. Londres: Harvard University Press, 2020.
- SCOTT, James.; WALTERS, Kelly. Supporting the wave: western political foundations and the promotion of a global democratic society. **Global Society**, New Jersey, v. 14, n. 2, 2000, p. 237-257. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600820050008467>>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- TICKNER, Arlene. Seeing IR Differently: Notes from the Third World. **Millennium**. N.32 vol.2, 2003, p. 295-324. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/258171212_Seeing_IR_Differently_Notes_from_the_Third_World>. Acesso em: 10 jun. 2019.

TICKNER, Arlene; INOUE, Cynthia. Many Worlds, Many Theories? **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.2, n.59, 2016, p. 1-4. Disponível em: >http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000200101>. Acesso em: 05 jun. 2019.

VANAİK, Achin. Casus belli: cómo los Estados Unidos venden la guerra. **Transnational Institute**, 2010.

VILLA, Rafael Duarte; TICKNER, Arlene; SOUZA, Marília; MASMEDA, Yamile. Comunidades de Relações Internacionais na América Latina: Uma Análise das Tendências a partir do TRIP 2014. **Carta Internacional**. v.1, n.12, 2017, p. 224-256. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/553>> Acesso em: 15 jul. 2019.

VIDAL, Camila; LOPEZ, Jahde; BRUM, Luan. The power of ideas. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v 42, n,1, Jan/abr, 2020.

Funções de colaboração exercidas

Camila Feix Vidal

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Luan Correa Brum

Curadoria de dados; Visualização; Software; Escrita (primeira redação);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;
 - 3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;
 - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
 - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
 - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
 - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
 - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
 - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
 - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
 - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
 - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submeter");
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;
 - 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID id é inválido, tente retirar o "s" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;
7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;
8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);

- 8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);
- 8.2. Trabalhos de mestrandos(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;
9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;
- 9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
- 9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;
10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:
- 10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 10.2 Título no idioma original e em inglês;
- 10.3 Resumo no idioma original e em inglês;
- 10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:
- 11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços inclusos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;
13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;
14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;
15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;
- 15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.
16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;
- 16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;
- 16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;
- 16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;
- 16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.
17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.
- 17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;
18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.
- 18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.
19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:
- SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
- SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.
- SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.
- SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.
- SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia) . Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.
20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;
- 20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a *Conjuntura Austral* incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;
- 20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;
- 20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da *Conjuntura Austral* antes da submissão dos manuscritos;
21. Os manuscritos submetidos à *Conjuntura Austral* não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;

23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
- 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
- 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
- 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
- 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento complementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
- 27.1 Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
- 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
- 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
- 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
- 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
- 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
- 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
- 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
- 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
- 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
- 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
- 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
- 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
- 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
- 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.
5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).
7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".

9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento complementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantém os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).

Author Guidelines

1. Conjuntura Austral publishes **Scenario Analysis pieces**, **Research Articles** and **Book Reviews**, in Portuguese, English and Spanish;
2. The journal is divided in four sections: **Scenario Analysis** (Scenario Analysis pieces); **Research** (Research Articles), **Review** (Book Reviews) and **Dossier** (Thematic Dossiers and Special Editions);
3. Contributions must be original and may have been deposited (prior or simultaneously to submission for evaluation for publication in the journal) on the preprint servers considered by Conjuntura Austral;
 - 3.1 The journal accepts submissions of preprints deposited on the following servers:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSF Preprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. If the authors decide to deposit the manuscript on a preprint server simultaneously with submission to the journal, they commit themselves to deposit it on one of the servers considered by Conjuntura Austral;
 - 3.2 The preprints submitted to the journal will be evaluated by three reviewers, at least one member of the Editorial Committee and two others selected on an ad hoc basis by the Editorial Committee;
 - 3.2.1. If requested, the names of the referees may be, at the discretion of the Editorial Committee, informed to the authors of the manuscript;
 - 3.2.2. In case of approval of the preprints for publication, the issued assessments will also be published and may be, at the discretion of the Editorial Committee, accompanied by the names of the respective reviewers;
 - 3.3 If the contribution is deposited on a preprint server, the authors must inform the Editorial Committee of it by filling in the specific field in the Letter to the Editorial Committee. The letter is available [here](#), and must be sent as a supplementary document at the time of submission of the manuscript;
4. Manuscripts submitted to the journal must respect specific criteria for minimum and maximum numbers of characters; this character count includes the title, abstract, and keywords (in the original language and in English), body text, and footnotes; references are not included, however.
 - 4.1 Manuscripts that are not suitable for the established size criteria may, upon request and from the evaluation of the Editorial Committee, be considered for publication. This request, as well as its justification, must be presented at the time of submission, in the section "Comments to the Editor" in the process of submitting articles in the system;
 - 4.2 **Scenario analysis articles** must contain between 15 thousand and 25 thousand characters (including spaces);
 - 4.2.1 Scenario Analysis should be scientific texts that analyze a current international situation or fact, seeking an explanation that locates such a situation or fact in broader explanatory structures (theoretical or historical). Unlike a journalistic or informative text, the scenario analysis should aim for broader explanatory elements, based on relevant bibliography, correlating the issue in question. The scenario analysis must be able to articulate specific and structural elements in a balanced way, offering a provisional explanation to the international issue under consideration.
 - 4.3 **Research articles** must contain between 35 thousand and 50 thousand characters (including spaces);
 - 4.3.1 Research articles must be the product of original scientific research. They may be partial results of a broader research, but which may already be released as a closed unit. They must have originality, conceptual precision, a clear definition of the problem, objectives and correct treatment of the data, adopt and present clearly appropriate methodology, be referenced in the relevant bibliography, and present clear results. The text must be sufficiently clear for a wider audience. The use of images and tables that have not been produced for the article weakens the submission and should be avoided.
 - 4.4 **Book Reviews** must contain between seven thousand and nine thousand characters (including spaces).
 - 4.4.1 Book reviews should be critical and analytical, and should not be limited to the presentation of the book reviewed. The text is expected to contribute not only to the knowledge of the work (clearly and objectively identifying both its central argument and its support structure) but also to situate it in the field of International Relations studies, presenting elements that demonstrate its interaction with other works and also its current character and relevance;
5. Information about the authors (full name, title, ORCID iD, institutional affiliation - with the name of the institution in full - and contact email) must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform for all authors;
 - 5.1 This information must also be filled out in the Letter to the Editorial Committee, available [here](#), which must be sent as a complementary document when submitting the manuscript;
 - 5.2. Manuscripts, especially those that are not preprints, must not contain any information about the authors;
6. The entire completion, by the authors, of the article submission form in the Journal system is mandatory; submissions with missing author information will not be forwarded for evaluation;
 - 6.1 The article submission form must also be completed in a second language (Portuguese or Spanish), which is possible through the language change option available at the top of the form (change the language in the specific field at the top of the form and click on "submit" button);
 - 6.2 The submission form field that reads URL must be filled in with the link to the author's Lattes Curriculum, if they have one;
 - 6.3 All authors must have their ORCID iD filled in at the time of submission. In case of receiving a message informing that the ORCID iD is invalid, try removing the "S" from "https" in the ORCID iD address. If the problem persists, contact the Conjuntura Austral team;
7. Articles with more than three authors will not be considered for evaluation, except in cases considered pertinent by the Editorial Committee and upon request. This request, as well as its justification, must be presented by the authors in the section "Comments to the editor", in the process of submitting articles in the system;
8. The minimum degree for the submission of manuscripts is a Masters' degree;
 - 8.1 Work by undergraduate students will not be accepted, even in the case of co-authorship;
 - 8.2 Work by master's degree students will only be accepted if accompanied by a co-author with a higher degree;
9. In the case of bibliographic reviews only contributions of works published no later than 24 months before submission will be accepted;

- 9.1 The reviewed works' complete information and their ISBN must be informed;
- 9.2 Book reviews will not go through the double-blind peer review process, with their evaluation carried out by members of the journal's Editorial Committee;
10. All contributions must be accompanied by:
 - 10.1 Three keywords in the original language and in English, separated by semicolons (;);
 - 10.2 Title in original language and in English;
 - 10.3 Summary in the original language and in English;
 - 10.4 In addition to being included in the file submitted for evaluation, this information must be entered in the fields intended for them at the time of submission in the system. The inclusion of the information in the second language is possible through the language change option available at the top of the form (change the language in the specific field at the top of the form and click on "submit" button);
11. In the case of contributions in English, they must also present:
 - 11.1 Three keywords in a second language (Portuguese or Spanish), separated by semicolons (;);
 - 11.2 Title in a second language (Portuguese or Spanish);
 - 11.3 Abstract in a second language (Portuguese or Spanish);
 - 11.4 In addition to being included in the file submitted for evaluation, this information must be entered in the fields intended for them at the time of submission in the system. The inclusion of the information in the second language is possible through the language change option available at the top of the form (change the language in the specific field at the top of the form and click on "submit" button);
12. Article titles must have a maximum of 200 characters (spaces included) and must not be inserted in capital letters on the submission form in the system.
13. Abstracts should be between 150 and 200 words, and present, in a clear and concise manner, the theme, objectives, methods, and conclusions of the work.
14. Contributions should be generated by widely used text processing software and presented in Microsoft Word, OpenOffice or RTF format, using Times New Roman font, size 12, spacing 1.5 between lines, without spacing between paragraphs; contributions in any other format will not be accepted;
15. Footnotes are restricted to additional clarifications of the text, and should not contain bibliographic references or website links;
 - 15.1 In case the footnote is inserted at the end of a sentence, it must be included after the period;
16. Images (flowcharts, maps, tables, graphs and figures) should only be used when essential for the illustration of the arguments developed in the text;
 - 16.1 Tables, graphs, and flowcharts must be produced in the same text production software used in the preparation of the manuscript (or in compatible software), and must be included in the body of the text, with appropriate titles, legends, and references, and not as images or at the end of the text, as annexes;
 - 16.2 The location of maps and images must be indicated sequentially ([Figure 1], [Figure 2], etc.) in the body of the text, accompanied by their titles and respective references;
 - 16.2.1 Images should not be included in the body of the text, but sent as complementary documents, in .jpeg format with a resolution of at least 300 dpi;
 - 16.2.2 In case of using images that have not been produced by the authors and that do not have a license that allows their free reproduction, the submission must include, as a complementary document, a formal authorization signed by the author, editor and/or copyright holder of the image for its use and reproduction in the article submitted to *Conjuntura Austral: Journal of the Global South*;
17. Direct citations must follow the ABNT 10520/2002 standard formatting: up to three lines in the body of the text within quotation marks; greater than three lines with 4 cm indentation on the left side, single spacing, and font size 10;
 - 17.1 Citations must be in the same language as the article. If the cited text is in another language, the translation of the passage in question must be used in the body of the text, accompanied by an indication that the translation was done by the authors of the manuscript, and the original version of the quote may be introduced as a footnote;
18. References must be listed at the end of the text and must be restricted to only those actually cited in the article;
 - 18.1 The (AUTHOR, date) system must be strictly observed. References in footnotes will not be accepted;
19. Bibliographic references must be in alphabetical order by surname, and must appear at the end of the paper. In addition to being included in the file submitted for evaluation, references must be inserted in the field provided for them at the time of submission in the system. The formatting guidelines adopted by the journal are the following:

LAST NAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

LAST NAME, Name; LAST NAME, Name. Title of Chapter/Article. In: SURNAME, Name; Last name (Eds). Book title: book subtitle. City: Publisher, Year, Chapter X, p. xx-xx

LAST NAME, Name. Title of Article. Name of the Journal. City of the journal, v.X, n.X, p. xx-xx, Year. Available at: Link to article. Access in day month year.

LAST NAME, Name. Title of academic thesis: subtitle. Doctoral Thesis in (field), University, Country, Year, (number of pages)p.

LAST NAME, Name. Newspaper / magazine headline. Name of the newspaper / magazine. City, day, month. year (from news publication). Available at: link to news. Access in day month. year.
20. In case of any doubts regarding the format of bibliographic references, use NBR 6023:2018 and NBR10520:2002 from ABNT as style guide;
 - 20.1 As a way of ensuring conformity with the style adopted by the journal, *Conjuntura Austral* encourages authors to use the tool [MyBib](#) for the elaboration of the reference list;
 - 20.1.1 The citation style to be used is "*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBURFGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*";
 - 20.2 If doubts still persist, the authors are advised to consult *Conjuntura Austral* editorial team before submitting the manuscripts
21. Manuscripts submitted to *Conjuntura Austral* must not contain jargon and must be written clearly and concisely. Non-discriminatory and scientific language are mandatory, and racist, sexist or any other terms that express or connote any form of prejudice will not be tolerated;
22. Terms and expressions in a language other than the main one of the manuscript must be indicated in italics;
23. Data sets used to support the arguments and conclusions of articles should preferably be made available in full and free of charge to the journal's readers;
 - 23.1 The submitted manuscripts must cite and reference all data, databases, program codes and other materials that have been used or generated in the research;
24. The articles must necessarily contain sections of introduction, conclusion, and bibliographic references;

- 24.1 The excessive fragmentation of the text structure, by inserting more than two subheadings, should be avoided
- 24.2 The article's theme, research problem, and methodology must be presented in a clear and easily identifiable way in the introduction section of the manuscripts
- 24.3 Charts, tables, or figures of any sort are not allowed in the introduction and conclusions sections;
25. Conjuntura Austral does not publish more than one article by the same author in an interval of less than twelve months; simultaneous submissions by the same author will not be accepted;
26. Authors should complete the Letter to the Editorial Committee, available at this [link](#), and include it as a supplementary document when submitting the article;
27. Acknowledgments should be included only in cases where they refer to substantial support received by the authors in the development of the research that originated the article;
- 27.1. Acknowledgments must be inserted by the authors in the specific field in the Letter to the Editorial Committee;
- 27.2. Acknowledgments to aids or grants, as well as acknowledgments to collaborations from colleagues, and eventual mention to the origin of an article (such as for instance, theses) must be indicated in this section;
- 27.3. Acknowledgments to the peer reviewers that examined the article as well as dedications are not allowed;
- 27.4. Acknowledgments to individuals must precede the acknowledgments to institutions or agencies;
28. In case their manuscripts are approved for publication, authors commit themselves to providing Conjuntura Austral with materials such as press releases, interviews or any other information requested by the journal's Editorial Team;
29. Conjuntura Austral: Journal of Global South receives proposals for thematic dossiers or special editions;
- 29.1 A thematic dossier or special edition generally includes between 5 and 7 articles on a common theme or set of issues;
- 29.2. Proposals for thematic dossiers and/or special editions should be sent to the journal's e-mail (conjunturaaustral@ufrgs.br), have a maximum of three authors, and be accompanied by the following information:
- 29.2.1. Name, affiliation, contact information and short bio of the applicants, as well as links to their Lattes Curriculum (if they have one) and ORCIDid address;
- 29.2.1.1 At least one of the authors must hold a PhD degree, and all of them must have at least a master's degree;
- 29.2.2 Proposal for the special edition or dossier, with a maximum of 4,000 words in length (including notes and references), containing the title proposed for the special edition or dossier, a presentation of the theme and the justification of the proposed edition;
- 29.2.3 A list with the names, contacts and ORCIDid of at least 10 (ten) possible referees to be considered to evaluate the manuscripts submitted to the edition.
- 29.3. Together with the Editorial Committee of Conjuntura Austral, the proponents of the dossier or special edition, as Invited Editors, will be responsible for disseminating the edition and obtaining articles for evaluation, as well as for supervising the peer-review process;
- 29.3.1 Proponents will be allowed to prepare an Editorial for the proposed edition. The Editorial must be scientific in nature and subject to academic citation, not limiting itself to the mere presentation of the edition;
- 29.4. Approved proposals will be available in the journal's system, as a special call for papers, for at least 60 days. During this period any author (following the guidelines of the journal) will be able to send articles, book reviews or scenario analysis pieces to be considered for publication on the proposed issue;
- 29.4.1 Conjuntura Austral does not publish full or complete numbers. Therefore, all thematic dossiers and special editions are open to the submission of manuscripts by all interested researchers;
- 29.5. Manuscripts submitted for these editions must follow the same guidelines as other submissions, being included only in a different section of the journal at the time of submission. Also, the manuscripts will undergo the same evaluation process as all the other manuscripts received by the journal.
30. Only contributions which are in accordance with the standards established by the journal will be forwarded for peer evaluation.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor"
2. The files for submission were generated by widely used text processing software, such as Microsoft Word, OpenOffice, or RTF format (not exceeding 2MB); documents in any other format will not be accepted
3. URLs are informed in the references when necessary
4. The text spacing is 1.5; in 12-point Times New Roman font; use of italics instead of underlining (except in URL addresses); the tables were generated in the text editor and are inserted in the body of the text, not at the end of the document, as attachments; the images have their insertion space indicated in the body of the text, in sequential numbering in square brackets ([Image 1], [Image 2], etc.) and their individual files will be included as supplementary documents
5. The text should fully follow the patterns of style and bibliographical requirements described in the [Authors Guidelines](#), in the section "About the Journal"
6. For manuscripts other than preprints, the identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in [Ensuring Blind Peer Review](#).
7. If the authors decide to deposit the manuscript on a preprint server simultaneously with the submission for evaluation in the journal, they commit themselves to depositing it on one of the servers accepted by Conjuntura Austral;
8. The authors ensure that the existence of any financial, commercial, political, academic, and/or personal conflicts of interest in relation to the manuscript, as well as all material and/or financial support received for the development of the research that originated this manuscript, are clearly informed in the field "Comments to the Editor" and also in the Letter to the Editorial Committee.
9. The authors correctly and completely filled out the [Letter to the Editorial Committee](#), which will be forwarded as a supplementary document when submitting their manuscript.
10. The authors are aware and fully in accordance with the [Guidelines on Ethics and Good Editorial Practices in Scientific Publishing](#) adopted by the journal.

Copyright Notice

Authors who publish with this journal agree to the following terms:

- a. Authors retain the copyright and grant the journal the right to first publication, with the work simultaneously licensed under the [Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International License](#), which allows its use, distribution and reproduction in any medium, as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and if it is transformed, or used as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.
- b. Authors are able to enter into separate, additional contractual arrangements for the non-exclusive distribution of the journal's published version of the work (e.g., post it to an institutional repository or publish it in a book), with an acknowledgment of its initial publication in this journal.
- c. Authors are allowed to deposit, in the repositories accepted by Conjuntura Austral, the preprint version of the manuscripts submitted to the journal prior to and during the submission process, as it can lead to productive exchanges, as well as earlier and greater citation of published work (See [The Effect of Open Access](#))
- d. Authors are permitted and encouraged to publish and distribute online (in institutional and /or thematic repositories, on their personal pages, etc.) the postprint version of the manuscripts (accepted and published), without an embargo period.
- e. Conjuntura Austral: Journal of the Global South, imbued with the spirit of ensuring the protection of regional academic and scientific production in Open Access, is a signatory to the [Mexico Declaration on the use of the Creative Commons BY-NC-SA license to guarantee the protection of academic and scientific production in open access](#).

Directrices para autores/as

1. La revista Conjuntura Austral publica **Análisis de Coyuntura**, **Artículos de Investigación** y **Reseñas Bibliográficas** en portugués, inglés y español;
2. La revista se divide en cuatro secciones: **Coyuntura** (Análisis de Coyuntura); **Investigación** (Artículos de Investigación), **Lectura** (Reseñas Bibliográficas) y **Dossier** (Dossiers temáticos y Ediciones Especiales);
3. Las contribuciones deben ser originales y pueden haber sido depositadas (antes o simultáneamente al envío para su revisión en la revista) en los servidores de preprint considerados por Conjuntura Austral;
 - 3.1. La revista acepta envíos de preprints depositados en los siguientes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Si decide depositar el manuscrito en un servidor de preprint simultáneamente con el envío a la revista, los(as) autores(as) se comprometen a depositarlo en uno de los servidores considerados por Conjuntura Austral;
 - 3.2. Los preprints enviados a la revista serán evaluados por tres revisores(as), al menos un miembro del Comité Editorial y otros(as) dos seleccionados(as) de forma ad hoc por el Comité Editorial;
 - 3.2.1. Si se solicita, los nombres de los(as) revisores(as) pueden, a criterio del Comité Editorial, informarse a los(as) autores(as) del manuscrito;
 - 3.2.2. En caso de aprobación de los preprints para publicación, también se publicarán las opiniones emitidas e irán acompañadas de los nombres de los(as) respectivos(as) evaluadores(as);
 - 3.3. Si la contribución está depositada en un servidor de preprint, los(as) autores(as) deberán informarlo al Comité Editorial completando el campo específico en la Carta al Comité Editorial, disponible [aquí](#), que deberá enviarse como documento complementario al momento del envío del manuscrito;
4. Los manuscritos remitidos a la revista deben respetar los criterios específicos para el número mínimo y máximo de caracteres; esta cuenta incluye título, resumen y palabras clave (en el idioma original y en inglés), cuerpo del texto y notas a pie de página; las referencias no están incluidas.
 - 4.1. Los artículos que no cumplan la extensión establecida podrán ser considerados para su publicación, previa solicitud y posterior evaluación del Comité Editorial; el registro de esta solicitud, así como su justificación, deberán presentarse en el momento del sometimiento, en la sección "Comentarios al editor" en el proceso de envío de artículos en el sistema;
 - 4.2. Los artículos de **Análisis de Coyuntura** deben contener entre 15 mil y 25 mil caracteres (incluidos los espacios);
 - 4.2.1. Los Análisis de Coyuntura deben ser textos científicos que analicen una situación o hecho actual, buscando una interpretación que ubique dicha situación en estructuras explicativas más amplias (teóricas o históricas). A diferencia de un texto periodístico o informativo, el análisis de la coyuntura internacional debe buscar elementos explicativos más amplios, apoyados en literatura relevante, correlacionando el tema abordado. Los análisis de coyuntura deben articular elementos coyunturales y estructurales de manera equilibrada, ofreciendo una explicación provisional al problema internacional señalado.
 - 4.3. Los **Artículos de investigación** deben contener entre 35 mil y 50 mil caracteres (incluidos los espacios);
 - 4.3.1. Los Artículos de Investigación deben ser trabajos resultantes de investigaciones científicas originales. Pueden ser resultados parciales de una investigación más amplia, pero que pueden ser divulgados como una unidad cerrada. Deben tener originalidad, precisión conceptual, definición del problema, de los objetivos y tratamiento correcto de los datos, adoptar y presentar de forma clara la metodología utilizada, ser referenciado en la bibliografía relevante y presentar sus resultados. El texto debe ser lo suficientemente claro de cara a un público más amplio. El uso de imágenes y tablas que no hayan sido producidas para el artículo debilita el sometimiento, por tanto, debe evitarse.
 - 4.4. Las **Reseñas Bibliográficas** deben contener entre 7 mil y 9 mil caracteres (incluidos los espacios);
 - 4.4.1. Las reseñas deben ser de carácter crítico y analítico y no deben limitarse a la presentación de la obra en cuestión. Se espera que el texto contribuya no solo al conocimiento de la obra (identificando clara y objetivamente tanto su argumento central, como su estructura de apoyo), sino también a situarla en el campo de los estudios de las Relaciones Internacionales, presentando elementos que demuestren su interlocución con otras obras y también su actualidad y relevancia;
5. Los datos de los(as) autores(as) (nombre completo, títulos universitarios, ORCID iD, vinculación institucional – con el nombre completo de la institución – y correo electrónico) deben ingresarse en los campos respectivos de la plataforma de envío de la revista para todos los(as) autores(as);
 - 5.1. Esta información también debe completarse en la Carta al Consejo Editorial, disponible [aquí](#), la cual debe enviarse como documento complementario al remitir el manuscrito;
 - 5.2. Los manuscritos, especialmente aquellos que no están depositados en servidores de preprint, no deben contener información de los(as) respectivos(as) autores(as);
6. La cumplimentación íntegra, por parte de los(as) autores(as), del formulario de envío del artículo en el sistema de la Revista es indispensable; los envíos con datos incompletos no serán sometidos a proceso de evaluación;
 - 6.1. El formulario de envío del artículo también debe ser cumplimentado en inglés, lo cual es posible a través de la opción de cambio de idioma disponible en la parte superior del formulario (es necesario cambiar el idioma en el campo específico, en la parte superior del formulario, y hacer clic en el botón "enviar");
 - 6.2. La sección del formulario de envío destinada a la URL, debe completarse con el enlace al Currículo Lattes del(la) autor(a) – siempre y cuando se tenga;
 - 6.3. Todos(as) los(as) autores(as) deben ingresar su ORCID iD en el momento del envío. Si el formulario le informa que el ORCID iD no es válido, intente eliminar la "S" de "https" en la dirección del ORCID iD. Si el problema persiste, comuníquese con el equipo de Conjuntura Austral;
7. Los artículos con más de tres autores(as) no serán considerados para evaluación, excepto en los casos que el Comité Editorial considere pertinentes. El registro para su solicitud, así como su justificación, deberán presentarse en la sección "Comentarios al editor", en el proceso de envío de artículos en el sistema;

8. El título universitario mínimo requerido para el envío de manuscritos es el de Máster o Magíster;
 - 8.1. No se aceptarán artículos de estudiantes de pregrado, incluso como coautores(as);
 - 8.2. Artículos de estudiantes de maestría solo serán aceptados si están acompañados por otro(a) autor(a) con un título superior;
9. En el caso de las Reseñas Bibliográficas, solo se aceptarán contribuciones de obras publicadas como máximo 24 meses antes del envío del manuscrito;
 - 9.1. En las reseñas deben aparecer los datos completos y el ISBN de la obra analizada;
 - 9.2. Las reseñas no pasarán por el proceso de evaluación doble ciego por pares. En su lugar, la evaluación será realizada por miembros del Comité Editorial de la revista;
10. Todas las contribuciones deben ir acompañadas de:
 - 10.1. Tres palabras clave en el idioma original del artículo y en inglés, separadas por punto y coma (;);
 - 10.2. Título en el idioma original del artículo y en inglés.
 - 10.3. Resumen en el idioma original del artículo y en inglés.
 - 10.4. Además de incluirse en el archivo enviado para evaluación, esta información debe ingresarse obligatoriamente en los campos destinados para la misma, en el momento del envío en el sistema;
11. En el caso de contribuciones en inglés, también deben presentar:
 - 11.1. Tres palabras clave en un segundo idioma (portugués o español), separadas por punto y coma (;);
 - 11.2. Título en un segundo idioma (portugués o español);
 - 11.3. Resumen en un segundo idioma (portugués o español);
 - 11.4. Además de incluirse en el archivo enviado para evaluación, esta información debe ingresarse obligatoriamente en los campos destinados para la misma, en el momento del envío en el sistema;
12. Los títulos de los artículos deben tener un máximo de 200 caracteres (espacios incluidos) y no deben estar escritos en mayúsculas al momento de su envío en el sistema;
13. Los resúmenes deben tener entre 150 y 200 palabras, así como presentar, de manera clara y concisa, el tema, los objetivos, la metodología utilizada y las conclusiones del trabajo;
14. Las contribuciones deben ser generadas por un software de procesamiento de texto ampliamente utilizado y deben ser presentadas en formato Microsoft Word, OpenOffice o RTF, en fuente Times New Roman, tamaño 12, espacio 1.5, sin espacios entre párrafos. No se aceptarán contribuciones en ningún otro formato;
15. Las notas a pie de página se restringen a aclaraciones adicionales al texto y no deben contener referencias bibliográficas o enlaces;
 - 15.1. Si la nota a pie de página se incluye al final de la oración, ésta debe insertarse después del punto final.
16. El uso de imágenes (diagramas de flujo, mapas, tablas, gráficos y figuras) debe restringirse a lo que es esencial para la ilustración de los argumentos desarrollados en el texto;
 - 16.1. Las tablas, diagramas de flujo, gráficos y cuadros deben producirse en el mismo software de producción de texto utilizado en la elaboración del manuscrito (o en un software compatible), y deben incluirse en el cuerpo del texto, con títulos, subtítulos y referencias apropiadas, y no como imágenes o al final del texto, como anexos;
 - 16.2. La ubicación de los mapas e imágenes debe indicarse secuencialmente ([Figura 1], [Figura 2], etc.) en el cuerpo del texto, y debe ir acompañada del título y de las respectivas referencias;
 - 16.2.1. Las imágenes no deben incluirse en el cuerpo del texto, sino enviarse como documentos complementarios en formato .jpeg y con una resolución de al menos 300 dpi;
 - 16.2.2. En el caso de imágenes que no hayan sido producidas por el(la) autor(a) y que no tengan una licencia que permita su libre reproducción, el envío debe incluir, como documento complementario, una autorización formal firmada por el(la) autor(a), editor(a) y/o titular del copyright de la imagen para su uso y reproducción en el artículo remitido a Conjuntura Austral: Journal of the Global South.
17. Las citas directas deben seguir la norma ABNT 10520/2002: hasta tres líneas en el cuerpo del texto y resaltadas entre comillas; más de tres líneas con sangría de 4cm en el lado izquierdo, espacio simple y tamaño de fuente 10pt.
 - 17.1. Las citas directas deben estar obligatoriamente en el mismo idioma que el artículo. Si el texto original está en otro idioma, la traducción del pasaje en cuestión debe aparecer en el cuerpo del texto, acompañada de una explicación indicando que la traducción fue realizada por los(as) autores(as) del manuscrito. La versión original puede ser introducida como una nota a pie de página;
18. Las referencias bibliográficas se deben enumerar al final del texto y se deben restringir a las citadas en el cuerpo del artículo.
 - 18.1. Estrictamente, debe utilizarse en el cuerpo del artículo el sistema (AUTOR, fecha) de citación. No se aceptarán referencias bibliográficas en notas a pie de página.
19. Las referencias bibliográficas deben elaborarse en orden alfabético por apellido y deben aparecer al final del artículo. Además de incluirse en el archivo sometido para evaluación, las referencias deben ingresarse en el campo asignado al momento de envío en el sistema. El formato utilizado por la Revista es el siguiente:

APELLIDO, Nombre. Título del libro: subtítulo. Ciudad: Editorial, Año.

APELLIDO, Nombre; APELLIDO, Nombre. Título del Capítulo/Artículo. In: APELLIDO, Nombre; APELLIDO, Nombre (Eds.). Título del libro: subtítulo del libro. Ciudad: Editorial, Año, cap.X, p. xx-xx

APELLIDO, Nombre. Título del Artículo. Nombre de la Revista. Ciudad de la revista, v.X, n.X, p. xx-xx, Año. Disponible en: Enlace al artículo. Acceso en día mes año.

APELLIDO, Nombre. Título de la tesis académica: subtítulo. Tesis de Doctorado en (curso), Universidad, Año, (nº de páginas)p.

APELLIDO, Nombre. Titular del periódico/revista. Nombre del periódico/revista. Ciudad, día mes año (de la publicación de la noticia). Disponible en: Enlace a la noticia. Acceso en día mes año.
20. En caso de dudas sobre el formato de las referencias bibliográficas, utilice la NBR 6023:2018 y la NBR 10520:2002 de la ABNT ;
 - 20.1 Como forma de asegurar la conformidad con el estilo adoptado por la revista, Conjuntura Austral incentiva los(as) autores(as) a utilizar la herramienta [MyBib](#) para la elaboración de la lista de referencias;
 - 20.1.1 El estilo de cita que se utilizará en la herramienta es "*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUEFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*";
 - 20.2 Si persisten las dudas, se aconseja a los(as) autores(as) que consulten al equipo de Conjuntura Austral antes de hacer el envío de sus manuscritos.

21. Los manuscritos enviados a Conjuntura Austral no deben contener jergas. Deben estar escritos de manera clara y concisa. El lenguaje no discriminatorio y científico es obligatorio, y no se tolerarán términos racistas, sexistas y/o que expresen cualquier forma de prejuicio.
22. Los términos y expresiones en un idioma que no sea el principal del artículo deben indicarse en cursiva;
23. Los conjuntos de datos utilizados para respaldar los argumentos y las conclusiones de los artículos deben, preferiblemente, estar disponibles de manera completa y gratuita para los(as) lectores(as) de la revista;
- 23.1 Los manuscritos enviados deben citar y hacer referencia a todos los datos, bases de datos, códigos de programas y otros materiales que hayan sido utilizados o generados en la investigación;
24. Los artículos deben, necesariamente, contener secciones de introducción, conclusión y referencias;
 - 24.1. Se debe evitar la fragmentación excesiva del resto del texto. Se recomienda la inclusión de no más de dos subsecciones;
 - 24.2 En la sección de introducción de los manuscritos se deben indicar de manera clara y fácilmente identificable el tema y el problema de investigación, así como la metodología utilizada;
 - 24.3. En la sección de introducción y en las conclusiones, no se permiten cuadros, tablas o figuras de ninguna naturaleza;
25. Conjuntura Austral no publica más de un artículo del(la) mismo(a) autor(a) en un intervalo menor a doce meses; así como tampoco se aceptarán envíos simultáneos del(la) mismo(a) autor(a);
26. Los(as) autores(as) deberán completar la Carta al Consejo Editorial, disponible en [este enlace](#), y deberán incluirla como documento complementario al enviar el artículo;
27. Los agradecimientos deben incluirse solo en los casos en que hagan referencia al apoyo sustancial recibido por los(as) autores(as) en el desarrollo de la investigación que originó el artículo;
 - 27.1. Los autores deben introducir los agradecimientos en el campo indicado en la Carta al Consejo Editorial;
 - 27.2. Los agradecimientos por ayuda o financiamiento, así como los agradecimientos por las colaboraciones de colegas y cualquier mención del origen de un artículo (como, por ejemplo, tesis) deben indicarse en esta sección;
 - 27.3. No están permitidos los agradecimientos a los(as) revisores(as) ni las dedicatorias;
 - 27.4. Los agradecimientos a los individuos deben preceder a los agradecimientos a las instituciones o agencias;
28. En caso de que el manuscrito enviado se apruebe para su publicación, los(as) autores(as) se comprometen a proporcionar materiales a Conjuntura Austral, tales como comunicados de prensa, entrevistas o cualquier otra información solicitada por el Comité Editorial;
29. Conjuntura Austral: Journal of the Global South está abierta a propuestas de dossiers temáticos o ediciones especiales;
 - 29.1. Un dossier temático o edición especial generalmente incluye entre 5 y 7 artículos que tratan sobre un tema común o un mismo conjunto de cuestiones;
 - 29.2. Las propuestas de dossiers temáticos y/o ediciones especiales deben enviarse al correo electrónico de la revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), tener un máximo de tres autores(as) y estar acompañadas de la siguiente información:
 - 29.2.1. Nombre(s), afiliación(es) en su totalidad, información de contacto, currículum vitae resumido de los(as) proponentes, así como los enlaces a sus Currículos Lattes (si corresponde) y ORCIDid;
 - 29.2.1.1. Al menos uno(a) de los(as) autores(as) debe tener título de doctorado, y todos(as) deben tener al menos título de maestría;
 - 29.2.2. Propuesta para la edición especial o dossier, con un máximo de 4.000 palabras (incluidas notas y referencias), que contenga el título propuesto para la edición especial, una presentación del tema de la edición propuesta y la justificación de la propuesta;
 - 29.2.3. Una lista con los nombres (y contactos) de al menos 10 (diez) posibles revisores(as) para ser considerados(as) en la edición.
 - 29.3. En conjunto con el Comité Editorial de Conjuntura Austral, los(as) proponentes del dossier o edición especial, en su condición de Editores(as) Invitados(as), serán responsables de difundir la edición y captar artículos para su evaluación, así como para supervisar los procesos de revisión por pares;
 - 29.3.1. Se les facultará a los(as) proponentes para la elaboración de una Editorial para su edición, que debe ser de naturaleza científica, sujeta a citas académicas, y no limitada a la mera presentación de la edición;
 - 29.4. Las propuestas aprobadas estarán disponibles en el sistema de la Revista Conjuntura Austral, como llamada especial, durante al menos 60 días, que es el período en que todas las personas (siguiendo las directrices de la Revista) podrán enviar artículos, reseñas o análisis de coyuntura;
 - 29.4.1. Conjuntura Austral no publica números cerrados o completos, por lo tanto, todos los dossiers temáticos y ediciones especiales están abiertos al envío de trabajos por parte de todos(as) los(as) investigadores(as) interesados(as).
 - 29.5. Los trabajos enviados para estas ediciones deben seguir las mismas pautas que los otros envíos. Estos serán incluidos solo en una sección diferente de la revista en el momento del envío, y serán sometidos al mismo proceso de revisión ciega por pares.
30. Solo las contribuciones que cumplan **con todas las directrices establecidas por la revista serán consideradas para su evaluación.**

Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

1. La contribución es original y no está siendo evaluada para su publicación por otra revista. Si este no es el caso, se debe incluir una justificación en el campo "Comentarios al editor";
2. Los archivos de envío fueron generados por un software de procesamiento de texto ampliamente utilizado y están en formato Microsoft Word, OpenOffice o RTF (no mayores a 2 MB). No se aceptarán documentos en ningún otro formato;
3. Se proporcionaron, siempre que fuera necesario, las URLs para las referencias.
4. El texto está en espacio 1,5; utiliza la fuente Times New Roman de 12 puntos; usa cursiva en lugar de subrayado (excepto en las direcciones URL); las tablas se generaron en el procesador de texto y están insertadas en el cuerpo del texto, no al final del documento como archivos adjuntos; las imágenes tienen su espacio de inserción indicado en el cuerpo del texto, en numeración secuencial entre corchetes ([Imagen 1], [Imagen 2], etc.) y se incluyen como documentos complementarios.
5. El texto cumple plenamente con los estándares de estilo, los requisitos bibliográficos y demás criterios y exigencias descritos en las [Directrices para los\(as\) Autores\(as\)](#), en la sección Acerca de la Revista;
6. En el caso de manuscritos que no se hayan depositado en servidores de preprint, la identificación de autoría del artículo fue eliminada del archivo y de la opción Propiedades en el software de procesamiento de texto, garantizando así el criterio de confidencialidad de la revista, de acuerdo con las instrucciones disponibles en [Asegurando la Evaluación Ciega por Pares](#);

7. Si los(as) autores(as) deciden depositar el manuscrito en un servidor de preprint simultáneamente con el envío para su evaluación en la revista, se comprometen a depositarlo en uno de los servidores aceptados por Conjuntura Austral;
8. Los(as) autores(as) aseguran que la existencia de conflicto de intereses de tipo financiero, comercial, político, académico y/o personal en relación con el manuscrito, así como cualquier apoyo material y/o financiero recibido para el desarrollo de este artículo, están claramente informados en el campo “Comentarios al editor”;
9. Los(as) autores(as) han completado correcta y completamente la [Carta al Comité Editorial](#), que será enviada como documento complementario al remitir su manuscrito;
10. Los(as) autores(as) son conscientes y están totalmente de acuerdo con la [Política de ética y buenas prácticas de publicación](#) adoptadas por la revista.

Aviso de derechos de autor/a

Los(as) autores(as) que publican en esta revista aceptan los siguientes términos:

- a. Los(as) autores(as) conservan los derechos de autor y otorgan a la revista el derecho a la primera publicación, con el artículo licenciado simultáneamente bajo la [Licencia Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio, así como su transformación y creaciones a partir de él, siempre que se acrediten al(la) autor(a) y a la fuente originales. Además, el material no puede ser utilizado con fines comerciales y, si se transforma o se utiliza como base para otras creaciones, éstas deben distribuirse bajo la misma licencia que el original.
- b. Los(as) autores(as) están autorizados(as) a asumir contratos adicionales por separado, para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicada en esta revista (por ejemplo, publicar en repositorio institucional o como capítulo de libro), con reconocimiento de autoría y publicación inicial en esta revista.
- c. Los(as) autores(as) tienen permitido publicar, en los repositorios considerados por Conjuntura Austral, la versión preprint de los manuscritos enviados a la revista en cualquier momento antes o durante el proceso editorial, ya que esto puede generar cambios productivos, así como aumentar el impacto y la citación del trabajo publicado (Ver [El efecto del Acceso Abierto](#)).
- d. Los(as) autores(as) tienen el permiso y son incentivados(as) a publicar y distribuir online (en repositorios institucionales y/o temáticos, en sus páginas personales, etc.) la versión posprint de los manuscritos (aceptados y publicados), sin ningún período de embargo.
- e. *Conjuntura Austral: Journal of the Global South*, imbuida del espíritu de garantizar la protección de la producción académica y científica regional en Acceso Abierto, es signataria de la [Declaración de México sobre el uso de la licencia Creative Commons BY-NC-SA para garantizar la protección de la producción académica y científica en Acceso Abierto](#).