



Conjuntura Austral

Revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS

A SITUAÇÃO NA PENÍNSULA COREANA E O NOVO EQUILÍBRIO REGIONAL

LOS INTERESES DE SUDÁFRICA COMO BRIC

**SERIA A 'CORDIALIDADE OFICIAL BRASILEIRA', A DIPLOMACIA DO
'HOMEM CORDIAL'?**

O PROTAGONISMO BRASILEIRO DIANTE DA DECLARAÇÃO DE TEERÃ

**FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE TRABALHADORES DAS INDÚSTRIAS
METALÚRGICAS: DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRABALHO E
NOVAS FORMAS DE SINDICALISMO**

**SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS:
RELEVÂNCIA DA CARTA AFRICANA DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS**

**RESENHA DO LIVRO 'HUGO CHÁVEZ: DA ORIGEM SIMPLES AO IDEÁRIO DA
REVOLUÇÃO PERMANENTE'**





Conjuntura Austral



FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

Mission

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

CONSELHO EDITORIAL/ Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia/ *Russian Academy of Sciences*)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul/ *High General Representative of the Mercosur*)

Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor

Paulo Gilberto Fagundes Vizontini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor Adjunto

André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Luiz Augusto Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Assistentes de Edição / Edition Assistants

Giovana Esther Zucatto (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Roberta Preussler dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / Contact:

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 3308-3963 ou +55 51 3308-7150 Fax: +55 51 3308-3963

e-mails: ppgeei@ufrgs.br, reisdasilva@hotmail.com, nerint@ufrgs.br ou robertapreussler@gmail.com.



Volume 4, Número 18 (Jun. Jul. 2013)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

- A Situação na Península Coreana e o Novo Equilíbrio Regional..... 4
Pedro Vinícius Pereira Brites

ARTIGOS

- Los Intereses de Sudáfrica como BRIC..... 11
Carla Maria Morasso
- Seria a ‘cordialidade oficial brasileira’, a diplomacia do ‘homem cordial’?..... 27
Felipe Kern Moreira
- O Protagonismo Brasileiro diante da Declaração de Teerã..... 41
Camila Feix Vidal
- Federação Internacional de Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas: Das Organizações Internacionais do Trabalho e Novas Formas de Sindicalismo..... 62
Katiuscia Moreno Galhera Espósito
- Sistemas Regionais de Proteção aos Direitos Humanos: Relevância da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos..... 81
Jeane Silva de Freitas, Sibelle Silva Macedo

LEITURA

- Resenha do livro “Hugo Chávez: Da Origem Simples ao Ideário da Revolução Permanente” de Bart Jones..... 95
Anatólio Medeiros Arce

- NORMAS DE SUBMISSÃO / SUBMISSION**..... 99

A SITUAÇÃO NA PENÍNSULA COREANA E O NOVO EQUILÍBRIO REGIONAL

The situation in the Korean Peninsula and the new regional balance

*Pedro Vinícius Pereira Brites*¹

Os testes balísticos realizados na península coreana, entre o final de 2012 e o início de 2013, e o teste nuclear realizado pela Coreia do Norte (República Democrática Popular da Coreia, RDPC) em fevereiro de 2013, recolocaram a questão da península coreana no cerne do equilíbrio regional. A Coreia do Sul, de forma inédita, pôs em órbita o foguete NARO-1, construído a partir de tecnologia russa. A RDPC lançou o foguete UNHA-3 e pôs em órbita um satélite em dezembro de 2012, e em fevereiro de 2013, realizou seu terceiro teste nuclear que, segundo estimativas, foi duas vezes mais potente que o de 2009. O acirramento da tensão entre os países vizinhos demonstrou que a questão securitária coreana ainda permanece latente e que o governo norte-coreano está mais estável do que chegou a se supor.

Embora o programa nuclear norte-coreano exista desde meados da década de 1960, foi no pós-guerra fria, que ele entrou, definitivamente, na pauta de segurança regional. Os primeiros acordos visando uma desnuclearização da Coreia do Norte foram realizados no final da década de 1980, durante a presidência de Roh Tae-woo, na Coreia do Sul, quando a redemocratização do país facilitou a aproximação com os vizinhos do norte. Kim Il-Sung, o líder norte coreano à época, paralelamente, buscava a reinserção do país no cenário global após o colapso do seu principal aliado, a URSS em 1991. No âmbito regional, na China e no Japão crescia o interesse por fortalecer os laços regionais

¹ Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), Bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS. E-mail: pvbrites@gmail.com.

que avançavam aos poucos desde a década de 1970. Nos EUA, o governo Clinton, fomentava a aproximação das duas Coreias. Essa conjugação de fatores levou à Declaração Conjunta de 1993 e ao Acordo de Genebra de 1994 entre Coreia do Norte e EUA. Basicamente, esses acordos acabavam com o perigo da nuclearização da Coreia do Norte, pois previam a substituição dos reatores de grafite pelos reatores de água leve (RAL)², e o fornecimento de combustível à Coreia do Norte até que a troca fosse realizada.

Esses acordos demonstraram duas coisas: primeiro que a Coreia do Norte estava disposta a abrir mão de sua capacidade nuclear desde que preservado seu regime político e sua condição de igualdade frente à Coreia do Sul; segundo que a resolução da questão nuclear só seria resolvida quando tratada em termos regionais. Porém, a morte de Kim Il-Sung em 1994, que levou ao poder Kim Jong-Il, somada à ascensão do líder Kim Young-Sam no sul, contribuiu para que os avanços alcançados fossem congelados. Embora EUA, China e Japão tenham incentivado o diálogo com a Coreia do Norte, o conservadorismo da elite sul-coreana freou o aprofundamento da aproximação. Os sul-coreanos acreditavam que o colapso do norte era iminente, e que, por consequência, as negociações seriam desperdício de tempo, por isso não deram o suporte suficiente para a implementação dos acordos. Esse panorama acabou por minar a resolução imediata do problema.

Somente com a eleição de Kim Dae Jung, em 1997, que representou uma inflexão na história política sul-coreana o processo voltou a evoluir. Desde a fundação do país em 1948, foi a primeira vez que a oposição assumiu o poder na Coreia do Sul. Kim Dae Jung defendia um diálogo ativo com o norte, e a reaproximação dos dois países, através de uma política conhecida como *Sunshine Policy*. A *Sunshine* foi uma política de cooperação e reconciliação com o norte, e de apoio às iniciativas norte-coreanas de aproximação com Washington e Tóquio (VISENTINI, 2012). Assim, o panorama do final da década de 1990 sugeria que a questão norte-coreana teria uma

² Os reatores de água leve são reatores mais caros, mas com uma capacidade de produção muito mais eficiente e com baixíssimo potencial para a produção de arsenal nuclear.

resolução. Entretanto, com a eleição de George W. Bush, para a presidência dos EUA, em 2000, os esforços de aproximação foram soterrados. Apesar da Sunshine Policy, o novo governo estadunidense não cumpriu as determinações do acordo de 1994, não seguiu as diretrizes sugeridas pelo Relatório Perry de 2000³, e, além disso, incluiu o país de Kim Jong-Il na relação do chamado Eixo do Mal (CUMINGS, 2004). Quando os EUA incluíram a Coreia do Norte na lista de possíveis alvos de um ataque nuclear estadunidense, infringindo o TNP⁴, a Coreia do Norte denunciou e se retirou do tratado (STATEMENT, 2003).

Esses eventos ensejaram uma nova rodada de negociações chamada de Negociações das Seis Partes. Essas negociações incluíam, além dos vizinhos coreanos, Japão, EUA, China e Rússia. O primeiro resultado efetivo foi em 2005, com o lançamento da Declaração Conjunta das Seis Partes. Essa declaração reafirmou os princípios dos acordos da década de 1990, e previa o fim das ameaças entre Coreia do Norte, Coreia do Sul e EUA. Todavia, em 2006, o Tesouro norte-americano pressionou para que bancos asiáticos decretassem o congelamento dos ativos norte-coreanos em Macau e em outros lugares. Em resposta, no mesmo ano, a RDPC testou mísseis de curto, médio e longo alcance. Por fim, procedeu com seu primeiro teste nuclear para fins bélicos. Esse teste gerou uma forte reação da comunidade internacional, o que levou a ONU a adotar a resolução 1718, que estabelecia várias sanções contra a RDPC (CHANLETT-AVERY & SQUASSONI, 2006).

Em 2007, após grande pressão chinesa, a Coreia do Norte retornou à mesa de negociações e obteve mais um acordo. Esse acordo previa a desnuclearização da península, e o desmantelamento da planta nuclear de Yongbyon. A RDPC cumpriu com todas as exigências, porém com o retorno do partido conservador na Coreia do Sul, em 2009, e a ascensão de Lee Myung-Bak ao poder, a Sunshine Policy foi oficialmente abandonada e a instabilidade na península voltou a crescer. Esse novo retrocesso

³ Esse relatório, feito no Governo Clinton, sugeria que aos EUA buscar a aproximação diplomática com a RDPC, relaxar o regime de sanções econômicas e adotar passos positivos com o objetivo de normalizar as relações entre os dois países.

⁴ O Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) proíbe que um país com armamento nuclear ameace um país que não as possua.

culminou, em 2009, em novos testes de mísseis e num novo teste nuclear norte-coreano. Mais uma vez a RDPC respondia com agressividade a um retrocesso na aproximação com EUA e Coreia do Sul. O governo de Lee Myung-Bak, claramente, representou um retrocesso nas relações intercoreanas. Apesar de um cenário regional aparentemente favorável, dada a concomitância de governos pró-conciliação (PDJ no Japão, Hu Jintao na China e Obama nos Estados Unidos), o diálogo da RDPC com os vizinhos não evoluiu. Basicamente, isso deriva da postura agressiva da Coreia do Sul e da vacilante política externa dos EUA para a península.

O torpedeamento da corveta sul-coreana Cheonan, em 2010, colocou, mais uma vez, a situação na península coreana no cerne da agenda securitária regional. O governo de Lee culpou o norte pelo ataque, apesar de existirem divergências sobre as verdadeiras causas do afundamento do Cheonan. As relações se deterioraram, por conseguinte, de forma muito significativa. Essencialmente, a política de Lee consistia na tentativa de anexar o norte sob a égide capitalista e substituir o Japão como aliado prioritário dos EUA na região. Nesse sentido, instrumentalizar a questão da Coreia do Norte contribuiu para esse projeto à medida que coloca a península no centro da estabilidade regional. A resposta norte-coreana ao endurecimento do sul veio através de disparos na Zona Desmilitarizada que separa os dois países; persistindo na sua política de *brinkmanship*⁵ que permite ao país continuar pautando, ao menos minimamente, a política interna sul-coreana.

A morte de Kim Jong-Il, no final de 2011, parecia indicar o fim da capacidade do regime do norte de manter-se estável mesmo após inúmeras crises econômicas, humanitárias e energéticas. Todavia, logo que assumiu o poder, Kim Jong-Un, mostrou força ao realizar testes balísticos e remanejar as principais lideranças do governo, cedendo mais poder ao Partido dos Trabalhadores Coreanos em detrimento dos quadros do Exército. Essas manobras procuravam mostrar que o regime do norte continuava firme e coeso, ao contrário do que o governo sul-coreano imaginava. A política de

⁵ O *Brinkmanship* é a prática de forçar alguns eventos perigosos até o máximo limite possível do desastre com o objetivo de obter as máximas vantagens possíveis.

brinkmanship continuou a ser empregada, e assim, no final de 2012, mais um teste balístico foi realizado. Cabe destacar que esse teste ocorreu em um período próximo ao processo eleitoral na Coreia do Sul, reafirmando o *modus operandi* norte-coreano.

A eleição de Park Geun-hye, do partido Saenuri (mesmo partido de Lee Myung-Bak) no fim de 2012, reforça a tendência de agravamento das relações com a RDPC. O sucesso no lançamento do NARO-1 mostrou que o país está disposto a elevar o tom das disputas com o norte, e reposiciona o país no concerto regional; afinal, era o único país do Leste Asiático que não tinha realizado um teste desse tipo com êxito. A resposta norte-coreana veio rápida e no mesmo tom. O teste de mais um dispositivo nuclear demonstra que o país está disposto a manter sua política de acirramento das tensões quando o sul se mostrar agressivo, ou estiver às vésperas de um momento político decisivo.

Por outro lado, Kim Jong-Un parece estar disposto a, paulatinamente, abrir a economia norte-coreana e aproximar o país da comunidade internacional. A Coreia do Norte sofre de severas carências econômicas, energéticas e alimentares e é difícil crer que o país consiga manter-se isolado por muito tempo, em que pese a incrível capacidade de resiliência do país. A Coreia do Sul, por sua vez, também sofre de restrições energéticas e já manifestou a necessidade de obter um entendimento mínimo com o norte com vistas a construir uma infraestrutura energética comum que permita suprir suas deficiências energéticas a um custo mais baixo, compatível com o crescimento econômico do país.

No curto prazo, a dinâmica de endurecimento-distensão que marca as relações coreanas deve manter-se. Os testes recentes são exemplos da política de aproximação-atrito que vigora há anos. Ou seja, não é de se esperar uma alteração brusca no padrão de relacionamento que persiste nos últimos anos. Tendo em vista que essa é uma questão que provavelmente só será resolvida a partir de uma concertação regional, a recente vitória de facções e partidos conservadores em todos os países da região redimensiona a situação na península coreana. Embora, o Leste Asiático esteja cada vez mais interdependente economicamente, e que por isso, seja difícil crer em uma escalada

na tensão das relações regionais, o panorama político atual não permite que essa hipótese seja descartada. Destarte, o recrudescimento das relações sino-japonesas e o aumento do engajamento estadunidense na região podem levar a um acirramento das relações intercoreanas.

REFERÊNCIAS

CHANLETT-AVERY, Emma & SQUASSONI, Sharon. **North Korea's Nuclear Test: Motivations, Implications, and U.S. Options**. CRS Report for Congress. Washington: Library of Congress, 2006.

CUMINGS, Bruce. **North Korea: Another Country**. New York: The New Press, 2004.

STATEMENT of the DPRK Government on **Withdrawal from NPT**. Pyongyang: 10 de janeiro de 2003.

VISENTINI, Paulo G. F.. **As Relações Diplomáticas da Ásia**. Belo Horizonte, Mg. Editora Fino Traço, 2012.

Artigo recebido dia 25 de fevereiro de 2013. Aprovado em 30 de abril de 2013.

RESUMO

O artigo analisa o impacto dos recentes testes balísticos realizados pelas Coreias para as relações entre os dois países e para o equilíbrio regional. Destaca-se a evolução da questão nuclear e as mudanças políticas ocorridas na península. Conclui-se que é uma continuação do padrão de aproximação-atrito vigente há duas décadas.

PALAVRAS-CHAVE

Península Coreana, Testes Balísticos, Equilíbrio Regional.

ABSTRACT

The paper analyzes the impact of the recent ballistic tests made by the Koreas to the relations between the two countries and to the regional balance. It is highlighted the evolution of the nuclear issue and the political changes occurred on the peninsula. It was concluded that it is a continuation of the pattern of approximation-friction current for two decades.

KEYWORDS

Korean Peninsula, Ballistic Tests, North Korean nuclear issue.

LOS INTERESES DE SUDÁFRICA COMO BRIC

The interests of South Africa as BRIC

*Carla Maria Morasso*¹

Respondiendo al acrónimo lanzado por Goldman Sachs en el 2001, Brasil, Rusia, India y China se reunieron por vez primera en junio de 2009 en Ekaterimburgo, Rusia, con el objeto de conformarse en una plataforma donde compartir visiones sobre las oportunidades y desafíos de la globalización. Desde ese momento, el gobierno sudafricano encabezado por Jacob Zuma comenzó una activa campaña para ser invitado, ya que consideraba que el continente africano debía estar representado y Sudáfrica era el portavoz más idóneo para ser reconocido por los BRICs.

Desde Sudáfrica se tenía la percepción de que quedar fuera del grupo significaba la exclusión de África de la toma de decisiones en las estrategias globales Sur-Sur y dejarla a merced de los intereses económicos de las potencias emergentes. En palabras del director de Comercio e Industria, Tshediso Matona, el departamento de Relaciones internacionales y Cooperación debía trabajar en función de la inclusión de Sudáfrica en los BRIC porque “debían estar en ese club”, porque “perteneían a él”².

La situación representaba para el presidente Zuma un desafío extra, puesto que debía demostrar que estaba a la altura de la capacidad diplomática que había caracterizado a su predecesor. El gobierno de Thabo Mbeki (1999-2009), a quien se lo conocía como el “Presidente de Relaciones Exteriores”, había logrado el

¹ Docente Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales UNR. Programa de Estudios América Latina Africa - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario Doctoranda de Relaciones Internacionales UNR. Subcoordinadora del Programa de Fortalecimiento Institucional y Gestión Fiscal Provincial del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación – BID. E-mail: carlam1980@hotmail.com.

² Citado en Kornegay (2009).

reconocimiento internacional de Sudáfrica como potencia regional y como un actor con proyección internacional (Elíades, 2011).

El aparato diplomático sudafricano se puso en marcha y a lo largo de 2010 se realizaron las gestiones y visitas de Estado necesarias para promover la candidatura sudafricana. En el mes de abril Zuma viajó a Brasil, en el marco de una cumbre IBSA, y mantuvo un encuentro bilateral con el presidente Luiz Ignacio “Lula” Da Silva. En junio viajó a India a reunirse con el primer ministro Manmohan Singh, y en agosto a Rusia y China, para encontrarse con el presidente Dmitry Medvedev y el Premier Wen Jiabao, respectivamente. Posteriormente, en noviembre de 2010, Sudáfrica solicitó el ingreso al grupo en el marco de la cumbre del G-20 en Seúl. En esa ocasión, el presidente ruso, Dmitri Medvédev, declaró que el grupo valoraba positivamente la solicitud de ingreso sudafricana.

Las giras presidenciales y los esfuerzos de la cancillería tuvieron su rédito y finalmente Sudáfrica recibió la invitación esperada. En diciembre de 2010, la ministra de Relaciones Internacionales y Cooperación, Maite Nkoana-Mashabane, recibió un llamado telefónico de su par chino, Yang Jiechi, invitando al país a participar de la tercera reunión del bloque³, que se realizaría en Sanya, China, en abril de 2011. Como organizador de la próxima cumbre, es comprensible que China haya anticipado la invitación. No obstante, algunos analistas señalan que la invitación de Sudáfrica a los BRIC por sobre la de otros candidatos, como México, Turquía o Indonesia, la promovió China por los intereses económicos que tiene en el África.

El ingreso lo confirmó el ministro de Finanzas indio, Pranab Mukherjee, en la reunión de los ministros de Finanzas del G20 en París, en febrero de 2011: “Hoy Sudáfrica ha sido reclutada formalmente para formar parte del grupo de países emergentes BRIC. A partir de ahora pasará a llamarse BRICS y este será un foro global clave para el sur del mundo”⁴. Formalmente, a partir del 13 de abril de 2011, Sudáfrica

³ La segunda reunión de jefes de Estado fue realizada en Brasilia, Brasil, en abril de 2010, y la cuarta reunión en Nueva Delhi, India, en marzo de 2012.

⁴ “Sudáfrica se une oficialmente al grupo económico BRIC”. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/economia/view/23814-Sud%C3%A1frica-se-une-oficialmente-al-grupo-econ%C3%B3mico-BRIC>

participa del Foro BRICS con el objetivo de fortalecer su proyección internacional en base a la representación de los intereses del continente africano. A continuación, se presenta el lugar que ocupa el Foro en la política exterior sudafricana, dando cuenta de los intereses nacionales y de los desafíos y posibilidades que esta iniciativa presenta para Sudáfrica.

El ingreso a los BRICs como líder regional

Tras la admisión de Sudáfrica en el grupo las críticas no tardaron en llegar, sobre todo por las asimetrías latentes entre Sudáfrica y el resto de los BRIC. La economía sudafricana es considerablemente menor que la de sus pares, con un crecimiento que ha sido afectado por la crisis financiera internacional en los últimos años y una dinámica que no la coloca entre los próximos “mercados emergentes”.

Los creadores del acrónimo no sitúan al país entre las próximas once economías emergentes, denominadas “Next 11”: México, Turquía, Irán, Corea, Indonesia, Pakistán, Filipinas, Egipto, Nigeria, Bangladesh y Vietnam. En este sentido, Jim O'Neill criticó el ingreso de Sudáfrica al grupo diciendo que esto “carecía de sentido”, que “Sudáfrica no pertenecía a los BRIC”, y que en todo caso, si se requería que el continente estuviera representado, Nigeria tenía una mejor performance para hacerlo⁵. Otros analistas financieros también consideraron que era un error esta incorporación. Desde el BBVA Research no se incluyó a Sudáfrica en el grupo de los “EAGLES” (economías emergentes que lideran el crecimiento global, por sus siglas en inglés), que son aquellos mercados emergentes cuya contribución al crecimiento mundial superará el promedio de las economías del G6 (es decir, el G7 excluido EE.UU.) en los próximos diez años⁶, y se señaló que el lugar junto a los BRIC debería haberlo tomado Egipto o Indonesia (García Herrero et. al., 2011).

No obstante las razones económico-financieras que aluden los críticos, el ingreso de Sudáfrica estuvo relacionado con factores geopolíticos que la convirtieron en un

⁵ Hervieu, S., 2011, “South Africa gains entry to Bric club”, in The Guardian, 19 April. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/19/south-africa-joins-bric-club>

⁶ China, India, Brasil, Indonesia, Corea del Sur, Rusia, México, Egipto, Taiwán y Turquía.

socio deseable para los BRIC. El concepto inicial del acrónimo creado por O’Neill en base a proyecciones económicas se ha rebalsado en la práctica con la introducción de concepciones políticas. Las declaraciones finales de las reuniones de alto nivel de los BRICS reflejan la visión que comparten del mundo y las propuestas que impulsan para influir en los temas globales diferentes a los económicos, tales como la salud o el cambio climático. La incorporación de Sudáfrica reforzó la superación del BRIC financiero. Sudáfrica fue invitada por dos motivos principales: por su lugar en el continente africano, que la ubica como “puerta de enlace” al continente y portavoz de la región; y por su gran mercado de capitales, que es una excepción en África, y su economía preponderante.

Algunos datos dan cuenta del lugar de Sudáfrica en el continente: alberga el 6% de la población de África, es la mayor economía del continente y genera el 25% del PBI del mismo, cuenta con el 45% de la producción minera africana y representa el 50% del poder adquisitivo⁷. Además, el país brinda estabilidad institucional, un mercado financiero integrado internacionalmente, que está entre los 20 mayores del mundo, y un manejo macroeconómico que ubica al país entre los 20 mejores destinos para realizar inversiones en el mundo (Banco Mundial, 2011).

La superioridad económica sudafricana es uno de los motivos por lo cual el país es visto por los actores extra regionales como un líder en el continente, como el negociador nato portador de la agenda africana, independientemente de las críticas que pueden manifestar sus vecinos a este rol.

También en la autopercepción de las elites gobernantes sudafricanas el país es un líder regional casi natural. De acuerdo con Gladys Lechini, esta idea se encuentra presente en los distintos modos de inserción internacional: “En toda la historia de Sudáfrica, se puede observar en forma implícita o explícita, tanto en los discursos como en las acciones de política exterior, a un país que se percibe como líder o potencia regional africana. Los propósitos subyacentes a la promoción de este aspecto del interés nacional sudafricano, están vinculados a posibilitar la permanencia, consolidación y

⁷ Datos proporcionados por la Embajada de Sudáfrica en Argentina. Disponible en: <http://www.embajadasudafrica.org.ar/espa/comercio/home/home.php>

crecimiento de los intereses económicos y financieros de las inversiones en el país y en el cono sur de África, sean de sudafricanos o de extranjeros” (Lechini, 2010: 202).

Desde la instauración del nuevo modelo democrático y multirracial en 1994, la reinsertión internacional fue uno de los objetivos alcanzados del Congreso Nacional Africano (ANC). Para ello, apostó a afianzar su lugar de liderazgo en África junto con el desarrollo de vínculos con los países desarrollados y los emergentes en desarrollo. Una constante en la política exterior sudafricana es la activa participación en todas las cuestiones importantes de África, mediando en los conflictos regionales, actuando en todas las instancias de cooperación e integración económica y jugando el rol de intermediario entre los países más pobres de la región y los desarrollados.

La idea de ser un “buen vecino” que planteaba Mandela, aludiendo al propósito de ayudar a resolver los problemas continentales que habían sido exacerbados por los gobiernos del apartheid, fue seguida por el “Renacimiento Africano”. Bajo el gobierno Mbeki se impulsaron las instancias cooperativas y los mecanismos para impulsar el desarrollo sustentable conjunto, principalmente a través de la SADC, la Unión Africana (UA) y la Nueva Asociación Económica para el Desarrollo Africano (NEPAD)⁸.

Este activismo en el continente es visto desde dos veredas opuestas. Por una parte, están quienes consideran que Sudáfrica desarrolla una política cooperativa, donde no procura solamente su crecimiento de manera aislada porque el mismo está estrechamente ligado con el desarrollo de África. Enfrente se encuentran los que consideran que Sudáfrica actúa como hegemón en busca de sus propios intereses, para lo cual se apoya en su superioridad militar y económica. Desde aquí, las instituciones regionales promovidas por el gobierno sudafricano son vistas solamente como un medio para plasmar los intereses sudafricanos y se señala que las empresas sudafricanas sólo pretenden maximizar sus ganancias invadiendo los mercados africanos con agresivas estrategias de mercadeo. Por ello, algunos analistas, como Chevallier, señalan que “a

⁸ Esta es una iniciativa anclada en la UA e impulsada por Mbeki con la idea de que sea una herramienta para lograr un continente con menos violencia, corrupción y pobreza, pero también para fortalecer el liderazgo sudafricano al constituir al país en un interlocutor reconocido mundialmente. Actualmente, la NEPAD es reconocida mundialmente y tiene el apoyo de Naciones Unidas, el G-8 y la UE en su accionar continental.

pesar de su ambicioso programa para África, Sudáfrica no tiene verdaderos aliados de peso en el continente, y pocos amigos comparten valores comunes” (Chevallier, 2008: 169).

Ante esta situación, la política exterior sudafricana se presenta como “ambivalente”. Por momentos el país actúa como un líder regional, pero en otras circunstancias evita realizar acciones que podrían llevar a sus vecinos a percibirlo como un hegemón, tomando decisiones que considera tendrán mejor aceptación en la región y disiparán los temores que causa la hegemonía. Esta ambivalencia lleva a que despliegue entonces una diplomacia excesivamente cautelosa con el continente y que se esté siempre sensible a las acusaciones de dominación (Kornegay, 2010), desarrollando en casos controvertidos lo que se ha denominado “diplomacia silenciosa”⁹.

En cuanto a los BRIC, queda claro que no obstante las diferentes percepciones sobre la hegemonía sudafricana en el continente, fue clave el rol de Sudáfrica como líder de la región para que sea invitado a participar del foro. Los BRIC están interesados en los recursos de poder blando –status democrático, modelo económico, influencia cultural e ideológica-, a través de los cuales Sudáfrica promueve la estabilidad regional y el acceso a mercados y materias primas y suma la voluntad de sus pares en iniciativas conjuntas.

El foro BRICS en la política exterior

Desde el año 2005, los ejes estratégicos de la política exterior sudafricana plasmados en los planes estratégicos trianuales del Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO)¹⁰, se mantienen casi intactos: el continente africano; las relaciones Sur-Sur; y el sistema de gobernanza global. De acuerdo con Wheeler (2011), la política exterior de Zuma puede describirse como de “cuidado y

⁹ El ejemplo más claro es la política sudafricana hacia el gobierno de Mugabe. Frente a la crisis en Zimbabwe, Mbeki desarrolló una estrategia basada en la negociación entre los actores, sin declaraciones públicas a favor de los derechos humanos y el Estado de derecho y evitando aludir a sanciones y posibles intervenciones en el país, señalando que con ello sólo se agravaría la situación interna de un país cuyos problemas no eran una amenaza para la seguridad internacional.

¹⁰ Hasta 2010 mantuvo el nombre de Departamento de Relaciones Exteriores. El cambio en el nombre fue para dar cuenta de una visión más cooperativa de la política exterior con los vecinos y más relacionada con la política interna (Gruzd, 2009).

mantenimiento” de lo que fue creado por Mbeki y en este sentido se conservan los objetivos principales.

El “Plan Estratégico 2011-2014” señala las siguientes prioridades de la política exterior sudafricana:

1- La agenda africana y el desarrollo sustentable: profundizar la contribución con la seguridad y la estabilidad regional y continental y el desarrollo; fortalecer las relaciones bilaterales; fortalecer la presencia en las misiones de paz y reconstrucción post-conflicto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU)¹¹ y del Consejo de Seguridad y Paz de la Unión Africana (AUPSC)¹².

2- Integración política y económica de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC).

3- Fortalecimiento de las Relaciones Sur-Sur: compromiso con el Movimiento de los Países No Alineados y el G77 + China; implementación de los acuerdos alcanzados en el marco de IBSA; revitalización de la Nueva Asociación Estratégica Africana-Asiática (NAASP).

4- Fortalecimiento de los vínculos con formaciones estratégicas del Norte: el objetivo final es avanzar en el desarrollo de políticas para solucionar problemáticas africanas y del Sur en general. La participación en el G-20, la OMC, el G-8 y la OCDE apuntan en esta dirección.

5- Participar del sistema de gobernanza global: contribuir a través del sistema multilateral a la estabilidad socio-económica global y regional.

6- Fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas: con América Latina y el Caribe se subrayan los vínculos con Brasil, la Cumbre África - Sudamérica (ASA) y la ratificación del acuerdo de preferencias comerciales MERCOSUR-SACU¹³.

¹¹ Durante el período 2011-2012, Sudáfrica tiene una silla de miembro no permanente en la CSNU.

¹² Sudáfrica está involucrada en el trabajo de reconstrucción de la paz en la República Democrática del Congo, en Sudán y en las Comores. Bajo los mandatos de la SADC y la AU, facilita la mediación y los esfuerzos de reconstrucción de la paz en Sudán, Zimbawe, Madagascar, Lesotho y la Región de los Grandes Lagos.

¹³ El acuerdo fue firmado en abril de 2009 y Sudáfrica lo ratificó en junio de 2010, mientras que no fue ratificado aún por los miembros del MERCOSUR.

En este marco, BRICS significa para Sudáfrica un lugar especial desde donde incidir en el sistema de gobernanza global en función de los intereses que mantiene en África. La concepción básica a partir de la cual participa en el Foro está expresada en el documento denominado “White Paper”, el cual fue elaborado por el DIRCO y elevado al parlamento.

En este punto, cabe señalar que para muchos especialistas sudafricanos el gobierno de Zuma ha optado por un proceso de elaboración de la política exterior más inclusivo, donde se consulta a los empresarios, académicos, sindicalistas y representantes de la sociedad civil. Esta apertura diferencia a esta administración de la de Mbeki, donde el diseño estaba concentrado en la presidencia (Wheeler, 2011).

En el “White Paper” se define a Sudáfrica como un país multifacético, multicultural y multiracial que lleva adelante una diplomacia basada en la filosofía del *Ubuntu*, que significa “humanidad”, y refleja la idea de que nuestra propia humanidad se afirma cuando confirmamos la humanidad de los otros. Esta filosofía se encuentra en la conciencia nacional sudafricana y ha tenido un papel principal en el proceso de democratización. De acuerdo con la DIRCO, considerar los temas globales desde este lugar hace que Sudáfrica tenga una singular visión de lo que debe ser un mejor mundo y una diplomacia con rasgos propios.

Este documento también explicita que los principios de la política exterior reflejan el interés nacional al reconocer que los estados son interdependientes y promover la cooperación sobre la confrontación y la competición, motivo por el cual se procura genera asociaciones a través del mundo. Las mismas descansan en el espíritu del internacionalismo, el panafricanismo y la solidaridad Sur-Sur, rechazando todo tipo de colonialismo y promoviendo una estructura global más equitativa y democrática.

Por otra parte, el “White Paper” plasma la visión de Sudáfrica para el año 2025 como un miembro influyente de la comunidad internacional con una economía competitiva que sustente el desarrollo nacional y regional, avanzando en la lucha contra la pobreza, el desempleo y la desigualdad. Señala que hay tendencias sin precedentes en el sistema internacional que les brindan a los países la oportunidad de maximizar su influencia al liderar discusiones en temas específicos y en sus regiones a través de

instituciones, iniciativa política y soluciones originales. En este sentido, reconoce que Sudáfrica ha aumentado su influencia internacional a partir del rol de liderazgo en el continente africano y que el próximo desafío estratégico es tomar la iniciativa en la definición de un nuevo orden mundial.

Asimismo, es interesante rescatar del documento oficial la posición sudafricana ante un posible impacto negativo en la solidaridad Sur-Sur debido a la existencia de ciertos países en desarrollo, que por sus capacidades y nivel de integración en las estructuras globales, ya están diferenciados y buscan diferenciarse a sí mismos del resto del mundo en desarrollo. Sobre esto, se subraya que el lugar de Sudáfrica es mantenerse como un puente entre los poderosos y los menos desarrollados y llevar adelante la agenda del mundo en desarrollo.

En este marco, se observa que la participación en el foro BRICS es un paso táctico más en la consecución del objetivo de máxima: participar con poder de decisión en delinear nuevos parámetros internacionales. La decisión del gobierno de Zuma de movilizar sus recursos para ingresar al grupo no fue aislada, sino que formó parte de la estrategia diplomática iniciada por Mbeki de conformar alianzas Sur-Sur interregionales para incrementar los márgenes de maniobra internacional en post de intereses africanos. También puede desprenderse de lo expuesto en el “White Paper”, que siendo los BRIC países en desarrollo con características de potencias emergentes, que se “diferencian” de sus pares claramente, Sudáfrica buscará en el interior del grupo mantener los principios de solidaridad horizontal y poner sobre la mesa las problemáticas panafricanas.

Por último, cabe señalar que el activismo internacional sudafricano es uno de los atributos que le valieron su ingreso a los BRICS en 2011. A diferencia de México, Egipto o Indonesia, Sudáfrica se ha involucrado en temáticas globales y comparte con los BRIC la idea de reformular las estructuras de gobernanza global para adaptarlas a la nueva realidad multipolar.

La participación en el G20 como único país africano, la conformación de IBSA, su selección para ser miembro no permanente del CSNU en dos períodos próximos (2007-2008 y 2011-2012), la elección de la ex ministra de Relaciones Internacionales y

actual ministra del interior, Nkosazana Dlamini-Zuma, como presidenta de la Comisión de la Unión Africana (UA)¹⁴, el rol de mediador del presidente en conflictos africanos, la organización de la XVII Conferencia de Cambio Climático¹⁵ y de la I Cumbre Global de la Diáspora Africana¹⁶, son algunos de los ejemplos que muestran la reciente presencia internacional del país.

A modo de cierre: las expectativas sudafricanas

El ingreso sudafricano al club de los BRICS encuentra sus principales causas en la figura de liderazgo que se le atribuye a Sudáfrica en el continente, a su diplomacia activa y a la cosmovisión del sistema internacional que comparte con los miembros originarios del grupo.

En cuanto a los beneficios y oportunidades que Sudáfrica encuentra en haberse convertido en un BRICS, hay variados aspectos a tener en cuenta. En primer lugar, la oportunidad de tener voz y voto en el proceso de toma de decisión de las *cuestiones globales* junto a los poderes emergentes que procuran reestructurar el orden internacional. En palabras del presidente Zuma “(...) Ahora somos co-arquitectos de un nuevo sistema internacional equitativo. Este nuevo orden beneficiará a toda la humanidad y se propone asegurar una prosperidad compartida para todos. Lo que distigue a cada uno de los países BRICS es el valor y la importancia que le otorgamos al desarrollo. Compartimos el compromiso de asegurar que nuestros pueblos se beneficien al mayor nivel posible del crecimiento global y que los beneficios de la expansión económica se compartan equitativamente”¹⁷.

No obstante, desde un lugar crítico, algunos se preguntan hasta qué punto ser miembro de un club exclusivo, que pretende tener los privilegios que disfrutaban los países del Norte, no alejará a Sudáfrica del resto de los países en desarrollo, a pesar de que el gobierno intente lo contrario (Qobo, 2010).

¹⁴ La elección tuvo lugar en la XIX Cumbre del bloque en Etiopía en julio de 2012.

¹⁵ Realizada en Durban entre el 28 de noviembre y el 11 de diciembre de 2011.

¹⁶ Realizada en Sandton el 25 de mayo de 2012.

¹⁷ Address by President Jacob Zuma to the plenary of the third BRICS leaders meeting, “Broad vision, shared prosperity”, Sanya, Hainan Island, People's Republic of China, 14 Apr 2011.

En segundo lugar, Sudáfrica tiene la oportunidad de ser la *voz del continente*, de representar los intereses africanos. En palabras de la ministra Nkoana-Mashabane, “(...) como miembros de BRICS articiparemos activamente en todas sus actividades. En nuestro esfuerzo por expandir la Agenda Africa y asegurar el desarrollo socio-económico sustentable continuaremos impulsando las posiciones sudafricanas vis-à-vis las prioridades NEPAD/SADC via BRICS e IBSA”¹⁸.

Como señalan Alden y Sidiropoulos (2011), en medio de una transformación de la economía política global que se disputa fuera del continente, se profundiza la competencia en África entre los actores del Norte y el Sur, e incluso dentro de cada grupo, siendo posible que el resultado sea a expensas de los intereses africanos. Por ello, es crucial la existencia de un liderazgo africano responsable que medie y maneje estas fuerzas en beneficio del desarrollo regional.

Es por tal motivo que la interlocución sudafricana no se pretende sólo ante el Norte, sino también ante aquellos países en desarrollo emergentes que están explayando sus intereses económicos y geoestratégicos en África. El llamado “nuevo reparto” del continente entre Brasil, India, China y Rusia es un tema que preocupa a diversos analistas y gobernantes, ya que paulatinamente las inversiones, el comercio y la cooperación técnica de estos países desplazan a las potencias coloniales que históricamente tuvieron presencia en África¹⁹.

De acuerdo con Kornegay (2010), a medida que la cooperación Sur-Sur le confiere mayor importancia a la diplomacia económica y al posicionamiento geoeconómico, la competencia entre los emergentes se hace evidente y deja a Sudáfrica inserta en medio de competidores, con los cuales también colabora, en su propia zona de influencia. Es así que muchas veces Sudáfrica se presenta como el punto de contacto para las potencias externas en su ingreso a África. Es el caso de China, que muchas veces toma a Sudáfrica como un “co-conspirador”, tal el ejemplo de la vinculación del Standard Bank con el Banco Comercial de China.

¹⁸ South Africa Government, *Strategic Plan 2011-2014*, “Mensaje de la ministra de Relaciones Internacionales y Cooperación”, página 4.

¹⁹ Ver Lechini (2012), UNECA (2011); UNCTAD (2010); Schoeman (2011).

Por otra parte, no debe perderse de vista las dificultades que implica obtener consensos en un continente con grandes heterogeneidades regionales y países que hasta disputan el lugar de África en sus sub-regiones, como el caso de Nigeria en el Oeste. Las limitaciones que debe enfrentar Pretoria para la creación de una diplomacia pan-africana coherente y convincente son numerosas y la cuestión de los recursos escasos, tanto humanos como económicos, no es un límite menor.

Por último, está en discusión si ser parte de los BRICS traerá grandes *beneficios económicos y comerciales* para el país. Por un lado, coincidiendo con las declaraciones gubernamentales, se señala que es una oportunidad para que Sudáfrica se promocioe a sí misma como un destino para las inversiones y pueda lograr reducir las barreras comerciales con sus socios. Una reunión anual con cuatro de las economías más dinámicas del mundo pueden crear un espacio de alto nivel para promover la actividad comercial (Alden y Sidiropoulos, 2011). Por otra parte, se subraya que Sudáfrica no necesita ser parte de los BRICS para maximizar la cooperación económica con estos países, ya que esto puede hacerlos bilateralmente. Además, se cuestionan las barreras arancelarias y para-arancelarias, que los cuatro mercados han profundizado en el marco de la crisis financiera internacional, tanto como la competencia con Sudáfrica en diversos sectores, como el del acero, el automotriz y el textil (Soko, 2010).

La ambiciosa política exterior sudafricana ha considerado un éxito el ingreso a los BRICS. De ahora en más dependerá de cuán efectiva es para determinar objetivos prioritarios, acordes tanto al interés nacional como al pan-africanismo que pretende representar, y para desarrollar estrategias dentro de un grupo que no tiene la cohesión de IBSA y cuyas relaciones han sido caracterizadas como simultáneamente cooperativas y competitivas, particularmente en África.

REFERÊNCIAS

ALDEN C. and SIDIROPOULOS, E., 2011, **South Africa, Africa and the BRICS: The apex of the South?**, SAIIA. Disponible en: <http://www.saiia.org.za/feature/south-africa-africa-and-the-brics-the-apex-of-the-south.html>

CHEVALLIER, R., 2008, “Thabo Mbeki y la agenda exterior de Sudáfrica”, en **Política Exterior**, N° 123, mayo/junio.

ELÍADES, E., 2011, “El papel asertivo de Sudáfrica como potencia regional”, presentación en el **XII Simposio Electrónico Internacional África Una Mirada al Siglo XXI**, organizado por CEID / Univesidad de Externado.

GARCÍA HERRERO, A.; NAVIA, D., NIGRINIS, M., 2011, **Debería ser Sudáfrica un BRIC?**, BBVA Reserach, Observatorio Económico, Hong Kong, enero. Disponible en: http://www.asia.udp.cl/Informes/2011/sudafrica_bric.pdf

GROBBELAAR, N., CHEVALLIER, R. and PORTER-ERASMUS, C., 2011, **South Africa’s ambitious foreign policy**. Disponible en: <http://www.saiia.org.za/feature/south-africa-s-ambitious-foreign-policy.html>

GRUZD, S., 2009, **Foreign Policy under Zuma: Change of Style or Substance?**. Disponible en: <http://www.saiia.org.za/governance-and-aprm-opinion/foreign-policy-under-zuma-change-of-style-or-substance.html>

HERVIEU, S., 2011, “South Africa gains entry to Bric club”, in **The Guardian**, 19 April. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/19/south-africa-joins-bric-club>

KORNEGAY, F., 2009, “South Africa excluded as an emerging economic power?”, in **The Sunday Independent**, 29 June. Disponible en: http://www.newsfromafrica.org/newsfromafrica/articles/art_11630.html

KORNEGAY, F., 2010, “A África do Sul como potência emergente: dilemas especiais e dimensões de segurança”, en Fagundes Visentini, Paulo y Danilevycz Pereira, Analúcia (org.) **África do Sul: História, Estado e Sociedade**, FUNAG/CESUL, Brasília.

KORNEGAY, F., 2012, **BRICS in search of identity**. Disponible en: <http://igd.org.za/home/179-brics-in-search-of-identity>

LECHINI, G., 2010, “Sudáfrica. La identidad nacional como construcción y el liderazgo regional como destino manifiesto”, en BUSSO, A. (comp.) **Fuerzas profundas e**

identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior: un recorrido de casos, UNR Editora, Rosario.

LECHINI, G., 2012, “BRICS e Africa: A grande incógnita”, en **Boletim de Economia e Política Internacional**, IPEA, N° 9, enero-marzo, Brasília.

NAIDOO, S., 2012, “South Africa's presence 'drags down Brics’”, in **The Mail & Guardian**, 21 March. Disponible en: <http://mg.co.za/article/2012-03-23-sa-presence-drags-down-brics/>

NARDI, V., 2011, **El ingreso de Sudáfrica abre las puertas de África a los BRICS**, Programa de Estudios América Latina-África, PRECSUR, UNR, Rosario, Julio. Disponible en: <http://www.catedrarii.com.ar/docs/Sudafrica%20BRICS.pdf>

QOBO, M., 2010, “The BRIC Pitfalls and South Africa’s Place in the World”, in **The Sunday Independent**, 17 April. Disponible en: <http://www.saiia.org.za/great-powers-africa-opinion/the-bric-pitfalls-and-south-africa-s-place-in-the-world.html>

SCHOEMAN, M., 2011, “Of BRICs and Mortar: The Growing Relations between Africa and the Global South”, in **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**.

SOKO, M., 2010, “South Africa and the BRICs: A Crisis of Identity in Foreign Policy”, in **The Mail & Guardian**, 7 January. Disponible en: <http://www.saiia.org.za/great-powers-africa-opinion/south-africa-and-the-brics-a-crisis-of-identity-in-foreign-policy.html>

WHEELER, T., 2011, **South Africa’s foreign policy objectives: Reviewing the White Paper**. Disponible en: <http://www.saiia.org.za/feature/south-africa-s-foreign-policy-objectives-reviewing-the-white-paper.html>

Address by President Jacob Zuma to the plenary of the third BRICS leaders meeting, **Broad vision, shared prosperity**, Sanya, Hainan Island, People's Republic of China, 14 Apr 2011. Disponible en: <http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=17783&tid=32020>

Banco Mundial, 2011, **South Africa Economic Update. Focus on savings, investments, and inclusive growth**, Washington.

United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), 2011, **African Economic Outlook**.

Speech by Minister Maite Nkoana-Mashabane to the South African Institute of International Affairs (SAIIA) on the topic **The relationship between South Africa and**

the Emerging Global Powers, 1 November 2010. Disponível em:
http://www.saiia.org.za/images/stories/saiia/saia_spe_min_maite_nkoana_mashabane_20101101.pdf

South Africa Government, **Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu**, White Paper, Final Draft, 13 May 2011. Disponível em:
<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=149749>

South Africa Government, **Strategic Plan 2011-2014**. Disponível em:
<http://www.dfa.gov.za/department/strategicplan%202011-2014/index.htm>

South Africa Government, **Strategic Plan 2010-2013**. Disponível em:
<http://www.dfa.gov.za/department/strategic%20plan%202010-2013/strategic%20plan%202010-2013.pdf>

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2010, **Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation and the New Forms of Development Cooperation**.

“S. Africa wants to be 5th "BRIC", Russia says”, Reuters África, 12 de novembro.
Disponível em: <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE6AB06920101112>

China invita a Sudáfrica a los BRIC, CNN, 24 de diciembre de 2010. Disponível em:
<http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/12/24/china-invita-a-sudafrica-a-los-bric>

Artigo recebido dia 02 de dezembro de 2012. Aprovado em 03 de março de 2013.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é examinar as iniciativas desenvolvidas pelo governo do África do Sul para formar parte dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) e identificar seus interesses no grupo. África do Sul pretende reforçar o seu papel de potência regional no continente africano e ao mesmo tempo quer ter o estatuto de país emergente. A política externa sul-africana encontra-se ante uma nova etapa de desafios provenientes da consolidação do seu rol de potência média e seu acionar no grupo pode contribuir a seus objetivos no atual cenário internacional.

PALAVRAS-CHAVE

África do Sul, BRICS, Política Externa.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es examinar las iniciativas desarrolladas por el Gobierno de Sudáfrica para ser parte de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y identificar sus intereses en el grupo. Sudáfrica tiene la intención de reforzar su papel como potencia regional en África y al mismo tiempo quieren tener el estatus de un país emergente. La política exterior de Sudáfrica está frente a una nueva etapa de desafíos de la consolidación de su lista de potencia media y de su grupo de disparo puede contribuir a sus objetivos en el actual escenario internacional.

PALABRAS CLAVE

Sudáfrica, BRICS, Política Exterior.

ABSTRACT

The aim of this paper is to examine the initiatives developed by the government of South Africa to be part of the BRIC (Brazil, Russia, India and China) and identify their interests in the group. South Africa intends to strengthen its role as a regional power in Africa and, at the same time, it wants to have the status of an emerging country. The external policy of South Africa lies in a new phase of challenges from the consolidation of itself as an average power, and if it is added to the group, it can contribute to goals in the current international scenario.

KEYWORDS

South Africa, BRICS, External Policy.

SERIA A ‘CORDIALIDADE OFICIAL BRASILEIRA’, A DIPLOMACIA DO ‘HOMEM CORDIAL’?

Would be the ‘Brazilian official cordiality’, the
diplomacy of the ‘cordial man’?

Felipe Kern Moreira ¹

Introdução

No início de 2008, o historiador das Relações Internacionais do Brasil, Amado Luiz Cervo, lança a obra “Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros”. Ainda no primeiro semestre de 2008, o autor publica o artigo “Formação de conceitos brasileiros de relações internacionais”, no periódico Carta Internacional; e, no segundo semestre do mesmo ano, na Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, “Conceitos em Relações Internacionais”. Nesses artigos, pretende dar a conhecer algumas das principais ideias do livro.

Segundo o artigo da RBPI, o propósito de Amado Cervo parece ser o “repensar a função da disciplina de teoria das relações internacionais (...) e insistir sobre as armadilhas da teoria: imbuir interesses e valores de meios intelectuais em que são elaboradas” (2008c, 21). Também afirma que pretende contribuir, para que as teorias de Relações Internacionais sejam substituídas por conceitos na forma de transição do sistema internacional para outro sistema, que acolha valores, interesses e padrões dos emergentes (2008c, 24).

¹ Professor do curso de Relações Internacionais e do Mestrado em Sociedade e Fronteiras, do Centro de Ciências Humanas da UFRR. Possui graduação em Filosofia pelo Institutum Sapientiae de Anápolis (1994), graduação em Direito pela Fundação Universidade Federal de Rio Grande (2001), mestrado (2004) e doutorado (2009) em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Bolsista DAAD CNPq na Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (2007-2009). Email: felipekernmoreira@hotmail.com

Diante de tal iniciativa, Amado Cervo, nos artigos, faz referência ao *conceito* de cordialidade oficial, o qual no livro – embora anterior – assume *status* de *paradigma* (2008a, 204ss). No livro, pressupõe que os paradigmas nas ciências humanas não apresentam a mesma rigidez científica que nas ciências exatas e naturais (2008a, 65). Para Cervo, o paradigma “comporta a imagem que determinada formulação conceitual projeta de outros povos” (idem), “com o intuito de integrar a informação acerca da política exterior e das relações internacionais do Brasil em conceitos gerais (...)” (CERVO, 2008a, 63).

Adverte, ainda, que a expressão conceito paradigmático, para o qual seu raciocínio converge, diz respeito à longa duração no modo de fazer política exterior e, por isso, (o conceito paradigmático) não serve à análise de conjuntura (2008a, 66). As referências historiográficas utilizadas no livro para dar densidade cognitiva ao paradigma da cordialidade oficial dizem respeito mais à política externa do que às relações internacionais.

No artigo da RBPI, somente ao conceito de ‘cordialidade oficial’ é que o autor dedica alguns parágrafos, enquanto aos outros conceitos faz referência à rivalidade, à cooperação e ao conflito, às relações cíclicas e em eixo. Os textos que explicam a ‘cordialidade oficial’ – livro e artigo da RBPI – possuem certos argumentos sutilmente diferentes entre si, o que faz pensar que o artigo não consiste somente em esforço de síntese, e sim, talvez, em outro momento de reflexão consistente com o livro.

A palavra *cordialidade*, no tocante à caracterização comportamental brasileira, possui, na literatura das ciências humanas e sociais, um local bem conhecido: faz parte de esforços acadêmicos relativos às grandes sistematizações de nacionalidade. É, contudo, mais comumente associada à obra “Raízes do Brasil”, de 1936, de Sérgio Buarque de Hollanda. Tanto nos artigos quanto no livro, Amado Cervo não faz menção a essas contribuições sociológicas e antropológicas.

A comparação entre os diferentes textos não se presta a ser exercício exegético no sentido do rigor às nuances e detalhes, como, por exemplo, o contraste entre as terminologias paradigma e conceito. A este respeito, se o próprio autor faz o *crossover* entre os termos, não seria necessário debater essas características conceituais.

O propósito desta contribuição é conhecer o paradigma da *cordialidade oficial* no sentido teórico objetivo, segundo Amado Cervo o elabora. Após este estágio, parte-se para referências teóricas ao conceito de ‘homem cordial’, com utilização de recursos que ultrapassam a obra de Sérgio Buarque de Hollanda. Tais incursões permitirão tecer conclusões sobre a questão se a cordialidade oficial seria a diplomacia do homem cordial.

O paradigma da cordialidade oficial brasileira

No artigo da Carta Internacional consta que existem características aplicáveis ao estudo da formação dos conceitos, relativos ao modelo brasileiro, observadas em sua gênese, alcance e significado: a) uma construção social; b) expressão da historicidade; c) inclusão de mensagem positiva; e, d) produção como exigência da ordem metodológica em respeito à verdade e ao rigor (CERVO, 2008b, 06). Essas características não são descritas no livro, pelo menos em nenhum momento em que descreve os componentes do conceito paradigmático. O artigo da RBPI reproduz as características aplicáveis com praticamente as mesmas frases; somente se acrescenta “operacional” a “alcance” (CERVO, 2008c, 22).

A cordialidade oficial é um padrão de conduta conferido pelo governo brasileiro a seus vizinhos e correspondente a uma invenção da diplomacia nacional (2008a, 204). Não consta nos objetivos de Amado Cervo pretender caracterizar o povo brasileiro e, tão menos, desenvolver exercício de sistematização da nacionalidade brasileira. Pretende, sim, caracterizar um padrão de comportamento estatal e, nestes contornos, existe uma hipostatização do Estado estribada e percebida a partir de iniciativas pessoais de agentes de governo.

O termo hipostatização faz referência a características do comportamento humano que são atribuídas ao Estado de forma que, para o autor, a “cordialidade oficial é um padrão de conduta conferido pelo *governo brasileiro* (grifo nosso)” (idem). A personificação do complexo normativo do Estado aparece na literatura jurídica de Hans Kelsen em diferentes obras a partir da utilização de conceitos como hipostatização, antropomorfismo e personificação (KELSEN, 1920, 44 et 168ss et 229; KELSEN,

2008, 130). Os conceitos dizem respeito ao reducionismo (hipostatização) de um sistema normativo (ou institucional), a uma unidade capaz de ter atos de vontade (personificação) reconhecidos por outras unidades que formam uma comunidade (antropomorfismo).

A ‘cordialidade oficial’ refere-se, em primeiro plano, à atividade pública; o que não corresponde ao perfil da atuação pessoal de diplomatas brasileiros, não obstante o padrão de conduta política nacional possa conter padrões mentais e iniciativas privadas. A análise de Cervo remonta ao Visconde de Rio Branco, perpassa o Barão de Rio Branco, Getúlio Vargas, Azeredo da Silveira, João Batista Figueiredo. Possibilita, então, conhecer a ideia de paradigma da oficialidade de governo, protagonizado por pessoas concretas, as quais criaram e mantiveram os indicadores de cordialidade oficial.

Utiliza-se o recurso à terminologia de Teoria de Estado (hipostatização e outros), já consolidada no início do século passado, tendo em vista as diferentes possibilidades de tratamento metodológico do assunto. A *cordialidade* – enquanto característica do comportamento humano – é algo distinto da caracterização do padrão de conduta de determinada coletividade (*homem cordial*), que, por sua vez, se distingue da caracterização da política externa na qualidade de *cordialidade oficial*. É possível que os padrões da política internacional do Brasil sejam mais semelhantes aos do povo brasileiro, em termos de hipostatização, do que os padrões de política externa. O povo é um elemento do Estado e política externa não é necessariamente a política formulada e executada pelo povo senão pelo poder constituído.

O paradigma da cordialidade oficial brasileira é caracterizado, por Cervo, como invenção do pensamento diplomático brasileiro, em particular, do Visconde do Rio Branco, que formulou uma síntese de diferentes opiniões diplomáticas. O traço central da cordialidade oficial no pensamento do Visconde do Rio Branco seria “o propósito de realizar o bem comum, ao agregar boas intenções e boa vontade a iniciativas concretas e provocando o crescimento da civilização em todos os países” (2008a, 204). Explica, ainda, que este traço perseverou na transição do século XIX para o XX, com ênfase nas relações diplomáticas “bilaterais ou regionais, como também sobre relações triangulares que envolvam hegemonias externas à área.” (2008a, 204-205).

O paradigma da cordialidade oficial é uma iniciativa teórica notável. Na obra *Inserção Internacional*, o experiente historiador, passa a teórico, no sentido corrente da disciplina Teoria de Relações Internacionais, até porque propõe a substituição de TRI não pela história, mas por conceitos resultantes da observação empírica (2008a, 65). Nestes termos confirma que se trata de “contribuição do intelectual à teoria das relações internacionais” (2008b, 03).

Trata-se de discurso teórico que sistematiza padrões conceituais observados a partir do registro historiográfico e, com o qual, buscam-se conceitos com alta densidade cognitiva acerca da expressão internacional do Brasil em termos, principalmente, de política externa. Exemplo dos resultados deste exercício teórico nos dá o autor:

“A cordialidade oficial explica o baixo perfil da diplomacia brasileira com relação aos vizinhos, quase sempre se revelando menor do que é, disposta a suportar gestos grandiloqüentes ou a empáfia permanente de um ou outro governo. Quando assim não se porta, como no Conselho da Liga das Nações durante a década de 1920, reivindicando a representação regional, ou no presente, reivindicando a mesma representação no Conselho de Segurança da ONU, suscita reações hostis dos vizinhos.” (CERVO, 2008a, 205)

Amado Cervo não esgota o paradigma da cordialidade oficial na medida em que tal proposição exigiria. Esta afirmação é menos uma crítica do que o entusiasmo com as implicações teóricas que a proposta suscita, tal como a possível relação entre o paradigma e a identidade – ou imagem - internacional do Brasil. O desenvolvimento do paradigma encontra-se no capítulo oitavo do livro, que trata do Brasil e seus vizinhos da América do Sul, mais especificamente no segundo subcapítulo, que trata das bases mentais e culturais das relações do Brasil com seus vizinhos. Por isso, o autor inclui este paradigma entre os pressupostos mentais da política regional (2008a, 206), muito embora ele pese sobre as relações bilaterais ou regionais, como também sobre relações que envolvam hegemonias externas à América do Sul (2008a, 205). Aos outros paradigmas, no mesmo capítulo oitavo, rivalidade, cooperação e conflito, relações cíclicas e em eixo – também não lhes dedica mais do que duas páginas a cada um.

O paradigma da cordialidade oficial é um padrão comportamental da diplomacia brasileira que se concretiza no propósito de realizar o bem comum, agregando boas intenções e boa vontade (2008a, 204). O paradigma assenta-se na percepção da

grandeza brasileira que resolve não se envolver em hostilidades e rivalidades, ou mesmo revelar-se menor do que é (idem, 205). Serve para neutralizar interesses particulares da sociedade brasileira, fazer prevalecer o interesse nacional e atribui lugar importante à boa convivência com os vizinhos (idem, 206). Estas são as principais características do paradigma. Os demais argumentos são exemplos historiográficos que acrescentam densidade cognitiva ao paradigma.

A contribuição brasileira para a civilização: o ‘homem cordial’

Segundo o alfarrábio de Sérgio Buarque de Hollanda, a expressão de que o Brasil dará ao mundo o homem cordial é de Ribeiro Couto numa carta a Alfonso Reyes. Neste caso, adverte Buarque de Hollanda, a palavra cordial tem que ser tomada “em seu sentido exato e estritamente etimológico” (1995, 204). Buarque de Hollanda registra que o sentido de ‘cordialidade’ foi contrariamente interpretado em obra de Cassiano Ricardo, “(...) na qual se fala no homem cordial dos aperitivos e das ‘cordiais saudações’, ‘que são fechos das cartas tanto amáveis quanto agressivas’” (idem, 205). Afirma ainda que o fundamento da cordialidade do brasileiro situa-se na aversão aos ritos sociais:

“No Brasil o rito se afrouxa e se humaniza. (...) A forma ordinária de vida social do brasileiro é o contrário da polidez. (...) Polidez é de algum modo organização de defesa ante a sociedade. Nenhum povo está mais distante dessa noção ritualista da vida que o brasileiro. Nossa falta de polidez pode confundir num primeiro momento, porque a atitude polida consiste precisamente em uma espécie de mímica deliberada de manifestações que são espontâneas no homem cordial: lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade.” (HOLLANDA, 1995, 146-149)

Para Buarque de Hollanda, o funcionário patrimonial – que caracteriza a cultura brasileira – trata a gestão política como assunto de seu interesse particular (1995, 146). O autor faz questão de frisar que seu conceito de homem cordial não abrange apenas e obrigatoriamente sentimentos positivos e de concórdia, já que a inimizade pode ser tão cordial como a amizade (1995, 205). Um dado ainda mais interessante em termos de identidade internacional do Brasil é que, segundo o autor, o brasileiro tem dificuldade de reverência prolongada a um superior. E, no trato com outros povos, a manifestação

de respeito e reverência pode existir desde que não suprima a possibilidade de uma intimidade familiar (1995, 148).

Além de Sérgio Buarque de Hollanda, Oswald de Andrade contribuiu para o tema do homem cordial, no campo da filosofia. Quanto ao fundamento da cordialidade brasileira, o que Buarque de Hollanda denomina máscara do indivíduo, Andrade entende como o pavor de conviver consigo próprio. Oswald de Andrade aprofunda o tema em contornos antropológicos e faz do homem cordial assunto relacionado à Antropofagia oswaldiana, o que abre consideravelmente as possibilidades metodológicas de estudo do tema.

Oswald de Andrade produziu a obra “Manifesto Antropófago” em 1928. Em 1950, participa do I Congresso Brasileiro de Filosofia com o artigo, “Um aspecto antropofágico da cultura brasileira – o homem cordial.” Da mesma época desse último, data outra importante base de estudo, “A crise da Filosofia Messiânica” que escreveu para obter, junto à Universidade de São Paulo, o título de livre-docente. Com base em tais textos, é possível, em linhas gerais, buscar referências oswaldianas sobre o homem cordial.

O referido autor afirma que a cordialidade é um aspecto antropofágico da cultura brasileira. O que significaria isto? Raízes do Brasil considera que a generosidade, lhanza e hospitalidade são informadas no meio patriarcal (1995, 147); e Oswald de Andrade entende que a alteridade é, no Brasil, um dos sinais remanescentes da cultura matriarcal (2011, 216). Este é um debate antropológico próprio no qual não se pretende ingressar. O matriarcado é um pressuposto teórico da proposta antropofágica de Oswald de Andrade, o qual cita e acrescenta – ao Raízes do Brasil – que “o que produz o homem cordial é a periculosidade do mundo, a convicção da ausência de qualquer socorro ultraterreno” (2011, 218).

Para Oswald de Andrade, o homem cordial vive numa cultura primitiva detentora de duplo *standard* moral: boa vontade aos membros do clã e aversão ao resto do mundo. Esse homem cordial tem dentro de si a sua própria oposição: sabe ser cordial e sabe ser feroz (2011, 218). A cultura matriarcal compreende a vida como devoração que traz em si a imanência do perigo, que gera solidariedade, que se define como

alteridade (2011, 219). Shaeffer e Galvão entendem que o texto ‘A crise da Filosofia Messiânica’ fala do retorno à sociedade matriarcal primitiva após a crise messiânica do patriarcalismo (SHAEFFER; GALVÃO, 2013, 12). Nestes termos, o caráter antropofágico depende menos da matriarcalidade da sociedade brasileira do que da crise do patriarcalismo. A cultura antropofágica seria uma solução para os problemas do homem e da filosofia, que restauraria um novo matriarcado, caracterizado pela propriedade comum, por uma sociedade sem classes e sem Estado (ANDRADE, 2011, 204-205).

Seria a ‘cordialidade oficial brasileira’, a diplomacia do ‘homem cordial’?

A obra *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Hollanda, entende cordialidade como a aversão ao ritualismo social, no sentido de ser, nossa forma social ordinária; o contrário da polidez, uma máscara para o indivíduo, um disfarce que preserva sensibilidades e emoções (1995, 147). A cordialidade para Cervo possui como traço central o “propósito de realizar em comum, agregando boas intenções e boa vontade a iniciativas concretas e provocando o crescimento da civilização em todos os países, em benefício de cada um (...)” (2008, p. 204). Cordialidade, para Buarque de Hollanda, é uma máscara que consegue manter a supremacia do indivíduo perante o social (1995, 147). Cervo quer explicar um paradigma de conduta da chancelaria brasileira, que diz mais respeito ao Estado; Buarque de Hollanda fala da contribuição do povo brasileiro à civilização.

Ambos concordam no uso da palavra cordialidade. Se, para Cervo, o paradigma da cordialidade oficial assenta-se na percepção de grandeza nacional; para Buarque de Hollanda, a cordialidade é a libertação do pavor de viver consigo mesmo, de apoiar-se em si próprio. Esse pavor reduz o brasileiro ao social e, por isso, a cordialidade seria “viver os outros”. Buarque de Hollanda e Amado Cervo entendem cordialidade de formas diversas, não obstante ambos queiram expressar um ‘ser Brasil’ no mundo. A cordialidade que qualifica a oficialidade da chancelaria brasileira não é terminologia surgida *ex nihilo*.

Ainda é possível uma consideração de caráter metodológico. Amado Cervo propõe que conceitos acolham “valores, interesses e padrões dos emergentes” (2008c, 24). Somado a isto, propõe a inclusão de mensagem positiva como característica aplicável ao estudo da formação dos conceitos, relativos ao modelo brasileiro, observadas em sua gênese, alcance e significado (CERVO, 2008b, 06). Existe diferença metodológica entre sistematizar conceitos de política externa, com escopo pedagógico caracterizado por interesses e mensagens positivas, e sistematizar política externa sem levar, metodologicamente, em conta interesses nacionais e a mensagem positiva.

Exteriores ao campo das Relações Internacionais, existem pesquisas sobre os elementos psicológicos do Brasil, o que em certa medida sintoniza-se com as pesquisas das ciências sociais sobre conceitos de Brasil. Naqueles estudos, aqui acolhidos com generosidade interdisciplinar, existem dados que podem ser relacionados com o debate proposto neste artigo. Roberto Gambini, em seu “Espelho Índio”, e Dulce Helena Rizzardo Briza, em seu “A mutilação da alma brasileira”, dedicam estudos ao drama da identidade brasileira sob categorias junguianas. Gambini afirma que o que fará a identidade brasileira amadurecer será “a capacidade de olhar para a dimensão inconsciente, que despreza e inferioriza o Outro e seu modo peculiar de ser.” (2000, 178). Após conclusões bem semelhantes, Briza afirma que “buscar respostas politicamente corretas não é tão difícil; o difícil é buscar respostas psicológicas, individuais e coletivas, para nossos problemas. (2006, 98). Briza caracteriza a necessidade de maturidades e individuação da identidade brasileira somente possível “quando formos capazes de enxergar nosso lado que é rejeitado, desconhecido, mesmo as emoções menos nobres.” (2006, 98). Muito semelhante ao que Vianna Moog em seu “Bandeirantes e Pioneiros” entendia como “reagir com o passado (...) exame coletivo de consciência” (MOOG, 1989, 183).

E se nos propuséssemos o exercício de identificação do que é rejeitado? Darcy Ribeiro indica que, a partir de dados do historiador Honório Rodrigues, se descobriu que “o Brasil não é tão cordial como quereria nosso querido Sérgio” (RIBEIRO, 1986, 05). Referia-se aos 50 mil mortos nas revoltas sociais que antecederam a independência do Brasil. Por sua vez, o registro de ressentimento quanto ao engajamento brasileiro na

Guerra do Paraguai (GALEANO, 1983, 210ss), a percepção do imaginário social brasileiro, como expansionista (RODRIGUES, 2011, 138ss), e a visão do espanhol como inimigo – séc. XVII e XVIII -, por ser um obstáculo à expansão (LIMA, 2000, 92) revelam duas viabilidades metodológicas do exame do paradigma da cordialidade oficial: a necessidade científica de sistematização de dados, também a partir da percepção que *os outros* (povos) possuem do (ou da política externa do) Brasil e a possível relação de padrões brasileiros com conceitos de cordialidade.

Em janeiro de 2010, o ex-embaixador Rubens Barbosa publicou artigo no jornal *O Estado de São Paulo*, no qual descreve a generosidade e a paciência estratégica do Brasil com os parceiros mercosulinos, que percebem o poder crescente do Brasil (BARBOSA, 2010). Em janeiro de 2013, Mercopress divulga críticas de Barbosa à paciência estratégica, o que reflete também o descontentamento de setores sociais com a atitude permissiva brasileira em relação às barreiras tarifárias da Argentina (BARBOSA, 2013). Generosidade e paciência podem ser relacionadas com cordialidade? O poder do Brasil não poderia ser considerado um “oposto em si”? Existe boa vontade e mensagem positiva na paciência estratégica?

A caracterização de cordialidade remete - em Buarque de Hollanda e Oswald de Andrade e, talvez, em Cervo – a elementos matriciais do *ser* brasileiro. A este respeito, o pano de fundo das caracterizações antropofágicas parece estar ligado aos povos indígenas. O antropólogo Eduardo Viveiros de Castro constatou em seus estudos que a antropofagia é mais do que uma refeição cerimonial; é metafísica e imputa um valor primordial à alteridade, podendo ser reconhecida como um modo ameríndio de pensar e de se viver (SZTUTMAN, 2008, 14). Disso, o teoricamente denominado *perspectivismo ameríndio*, de Eduardo V. de Castro (CASTRO, 2011, 345), é considerado retomada da Antropofagia oswaldiana em outros termos (SZTUTMAN, 2008, 114). Em termos de resultados de pesquisa antropológica, a “imanência do inimigo” (CASTRO, 2011, 265ss) confere evidências ao raciocínio especulativo de Oswald de Andrade sobre as raízes da cordialidade brasileira. Estes dados permitem conhecer sobre o conceito de cordialidade – agora utilizado também no campo teórico das Relações Internacionais – o qual é tributário de resultados de pesquisa sobre elementos matriciais da sociedade

brasileira que poderiam ser conjugados em torno da frase “se tudo é humano, tudo é perigoso” (SZTUTMAN, 2008, 14)

Amado Cervo conhece como poucos a história da política externa do Brasil. Conhece as cordialidades e seus opostos. Este artigo buscou dar a conhecer que o paradigma da cordialidade oficial não é a diplomacia do homem cordial, nos termos de Buarque de Hollanda e de Oswald de Andrade. Não se trata de afirmar se a política externa brasileira é ou não cordial, o que mereceria estudo próprio para testar hipóteses a partir de determinados critérios do que seja, afinal, cordialidade à brasileira.

REFERÊNCIAS

_____. **Mais do mesmo.** Folha de São Paulo, 12.01.2010. In: <http://diplomattizando.blogspot.com.br/2010/01/1711-assim-caminha-o-mercosul.html>. Acessado em janeiro de 2013.

_____. Formação de conceitos brasileiros de Relações Internacionais. In: **Carta Internacional**, fevereiro de 2008b, vol. 3, nr. 01, pp. 03-07.

_____. Conceitos em Relações Internacionais. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 51, nr. 02 (julho-dezembro), 2008. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2008c, pp. 08 - 25.

_____. **Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik** (1934). Studienausgabe der 1 Auflage 1934. Herausgegeben und eingeleitet von Matthias Jestaedt. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.

ANDRADE, Oswald de. **Obras Completas. A Utopia Antropofágica.** São Paulo: Editora Globo, 2011.

BARBOSA, Rubens Antônio. **Brazilian Industry claims Mercosur is paralyzed and blasts Argentina's illegal barriers on trade.** Mercopress. In: <http://diplomattizando.blogspot.com.br/2013/01/mercosul-ah-o-mercosul-esse-pobre.html>. Acessado em janeiro de 2013.

BRIZA, Dulce Helena Rizzardo. **A Mutilação da Alma Brasileira: um estudo arquetípico**. São Paulo: Vetor Editora, 2006.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. **A inconstância da alma selvagem**. São Paulo: Cosacnaify, 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008a.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 15 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GAMBINI, Roberto. **Espelho índio: a formação da nacionalidade brasileira**. São Paulo: Axis Mundi; Terceiro Nome, 2000.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil** (1936). 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KELSEN, Hans. **Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts: Beitrag zu einer reinen Rechtslehre** (1920). Tübingen: Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1920.

LIMA, Oliveira. **Formação histórica da nacionalidade brasileira** (1944). São Paulo: Publifolha, 2000.

MOOG, Viana. **Bandeirantes e Pioneiros: paralelo entre duas culturas**. 17 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

RIBEIRO, Darcy. **Sobre o óbvio** (1986). Disponível em <http://www.biolinguaem.com>. Acessado em janeiro de 2013.

RODRIGUES, Francilene. O que faz o Brasil *Brasil* e a Venezuela *Venezuela*: Uma descrição comparativa do pensamento social brasileiro e venezuelano. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende; MOREIRA, Felipe Kern. **As Relações Internacionais na Fronteira Norte do Brasil: coletânea de estudos**. Boa Vista: EdUFRR, 2011, pp. 131-154.

SCHAEFFER, Diego; GALVÃO, Raíssa Varandas. **Cultura, identidade e sociedade brasileira em foco: colonização, construção, modernismos e ideias de Sérgio Buarque de Holanda, Richard Morse e Oswald de Andrade**. Disponível em: http://www.encontro2012.mg.anpuh.org/resources/anais/24/1340403874_ARQUIVO_ArtigoAnpuh2012-FINAL.pdf. Acessado em fevereiro de 2013.



SZTUTMAN, Renato (org.). **Encontros: Eduardo Viveiros de Castro**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2008.

Artigo recebido dia 22 de março de 2013. Aprovado em 23 de abril de 2013.

RESUMO

O propósito deste artigo consiste em analisar o paradigma da ‘cordialidade oficial brasileira’, conforme foi concebido pelo historiador Amado Cervo, em perspectiva com o conceito de ‘homem cordial’, mais conhecido a partir da obra “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Hollanda. O artigo faz referência à construção de ambos os conceitos e aponta diferenças as quais permitem conhecer que a ‘cordialidade oficial’ não é a diplomacia do ‘homem cordial’.

PALAVRAS-CHAVE

História da Política Externa Brasileira, Amado Cervo, ‘cordialidade oficial’

ABSTRACT

The purpose of this article consists in to examine the concept of ‘official cordiality’, as conceived by the Brazilian historiographer Amado Cervo, under the perspective of a concept of “Cordial Man”, best known from the book “Roots of Brazil” by Sérgio Buarque de Hollanda. The article makes references to the construction of both concepts and points out to differences that allow us to know that “the official cordiality’ is not the diplomacy of the ‘cordial man’.

KEY WORDS

History of Brazilian Foreign Policy; Amado Cervo; ‘official cordiality’

O PROTAGONISMO BRASILEIRO DIANTE DA DECLARAÇÃO DE TEERÃ

The Brazilian leading role up to Tehran's declaration

*Camila Feix Vidal*¹

Introdução

Recebida com ceticismo por diversos setores da mídia, da população e até mesmo da diplomacia brasileira, a Declaração de Teerã (acordo tripartite entre Turquia, Brasil e Irã datado de 17/05/2010) foi alvo de críticas que atribuíam a Luis Inácio Lula da Silva e Celso Amorim, então Presidente da República e seu chanceler, uma postura “megalomaníaca”, “anti-americanista” e “anti-sionista” (PINTO, 2012 e PECEQUILO, 2012). No âmbito internacional, no entanto, o documento foi recebido com otimismo, inclusive pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); a exceção foi a surpreendente recusa dos Estados Unidos, responsável pelo rechaço imediato da Declaração e por pressionar os demais membros do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) a seguirem com o pacote de sanções ao Irã.

Assunto sensível e designado, até então, às grandes potências mundiais, a contenção do projeto nuclear iraniano pelas vias diplomáticas parecia, em fins de 2009, estar fadado ao fracasso. Desde a eleição de Barack Obama, a administração norte-americana buscava uma solução diplomática para o enriquecimento de urânio iraniano. A partir de início de 2009, os Estados Unidos juntamente com Rússia, China, Inglaterra, França e Alemanha (P5+1) lideraram diversos encontros políticos e estratégicos (esses com a presença da AIEA) com representantes do Irã, a fim de solucionar o impasse sobre o enriquecimento de urânio e o projeto nuclear iraniano. No entanto, as mediações

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Florida International University. Mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: camilafeixvidal@gmail.com.

foram infrutíferas. Como resultado, os P5+1 iniciaram, ainda fora do âmbito do CSNU, o processo de definição de quais sanções seriam, então, impostas a Teerã. Em maio de 2010, no entanto, Brasil e Turquia lograram a aceitação iraniana, tal como havia sido estipulada pelos P5+1 alguns meses antes. A Declaração de Teerã refletia fielmente todos os pontos solicitados pelos Estados Unidos e que haviam sido recusados pela administração Iraniana anteriormente. A diplomacia brasileira e a diplomacia turca haviam conseguido o que ninguém mais imaginava ser possível: um acordo, nos moldes do P5+1, com o Irã.

Estranhamente, o protagonismo brasileiro na mediação com o Irã, país até então sem laços estreitos com o Brasil, parece ser pouco estudado por acadêmicos brasileiros. Independente das percepções “negativas” sobre o acordo, a Declaração de Teerã significou um marco histórico tanto nas relações internacionais (nitidamente no relacionamento entre o “ocidente” e o Irã), como na diplomacia brasileira. Dessa maneira, o artigo proposto tem o objetivo de analisar o protagonismo brasileiro na mediação com o país persa em 2010 e que culminaria com a Declaração de Teerã, através de um estudo sobre a diplomacia brasileira de Lula.

Por meio de análise bibliográfica, documental e de conteúdo, se busca inferir que: o protagonismo brasileiro no caso da mediação com o Irã é reflexo tanto de padrões enraizados e típicos da diplomacia brasileira (“acumulado histórico” para Amado Cervo, 2008), bem como de fatores novos, caracterizados na própria política externa assertiva de Lula e Celso Amorim. A Declaração de Teerã só foi possível graças a essa combinação de tradição e inovação presente na diplomacia brasileira durante a presidência de Lula.

O “acumulado histórico” da Política Externa Brasileira e a Diplomacia de Lula

A base da diplomacia brasileira demonstra um continuum, caracterizado por determinados padrões de conduta presentes ao longo dos anos e já enraizados como parte permanente da política externa brasileira. Conforme Cervo (2008), esses padrões de conduta seriam responsáveis pela composição do “acumulado histórico” da diplomacia brasileira, tais como: autodeterminação; não-intervenção; solução pacífica

de controvérsias; juridicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não-confrontacionista; parcerias estratégicas; realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos; desenvolvimento como vetor; e independência de inserção internacional.

Assim, ainda que cada presidência e chancelaria possam diferir na ênfase dada a determinados temas, regiões e problemas; e na maneira escolhida para seguir os objetivos amplos de política externa, a base que delimita e rege o comportamento da diplomacia brasileira é a mesma. Dessa maneira, mesmo mantendo ações políticas diferentes entre si, a “equidistância pragmática” de Getúlio Vargas, a “política externa independente” de Jânio Quadros e o “pragmatismo responsável” de Geisel, por exemplo, inserem-se no mesmo padrão atemporal da diplomacia brasileira caracterizado pela ênfase no desenvolvimento, autonomia, e ação externa cooperativa, entre outros padrões de acumulado histórico.

De acordo com Celso Amorim, a credibilidade e o reconhecimento internacional do Brasil é reflexo justamente desses princípios, enraizados na diplomacia brasileira, que guiam as ações de política externa:

“We are a peaceful country, one that abides by international law and respects other countries’ sovereign rights. We choose to settle our disputes diplomatically- and we encourage others to act in the same way. We see multilateralism as the primary means of solving conflicts and making decisions internationally. We uphold Brazilian interests with pragmatism, without renouncing our principles and values. These characteristics of our foreign policy have been more or less constant over time. Departures have been rare and short lived” (AMORIM *in* RBPI, 2010, p.214).

A política externa empreendida durante a presidência de Lula, portanto, mantém os princípios basilares da diplomacia brasileira, impondo no nível das ações políticas práticas; porém, uma nova diplomacia caracterizada como mais “assertiva”. Dessa maneira, os objetivos típicos da política externa brasileira, tais como autonomia, desenvolvimento, e inserção internacional, são mantidos nessa presidência; difere, no entanto, das ações, preferências e percepções do sistema internacional empregadas em governos anteriores. Assim, o governo Lula “realizou mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção

internacional para o país (mudanças de programa)” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.7) ², enquanto mantinha as metas e objetivos amplos de política externa inalterados.

Caracterizada por “autonomia pela diversificação” (VIEGEVANI e CEPALUNI, 2007), em contraste com as anteriores “autonomia pela distância” e “autonomia pela participação”, a política externa empreendida por Lula e Amorim buscava uma maior atuação brasileira no cenário internacional, reforma das instituições internacionais, e ênfase no relacionamento sul-sul. Nesse sentido, “diversificação” não significa simplesmente a busca de novos relacionamentos econômicos com diferentes e variados estados, mas também “implica (na) capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos” (Ibidem, p.18), tal como metas imponentes, como um assento brasileiro no CSNU e maior protagonismo internacional na formulação de regras e diretrizes.

Ao final dos seus oito anos de mandato, percebe-se que o Brasil, efetivamente, assumiu um intenso protagonismo nas relações internacionais, característica de uma “diplomacia multilateral” (AMORIM, 2007): comanda a operação de paz no Haiti (MINUSTAH); formou o grupo “amigos da Venezuela” para lidar com a tensão política no país e com a oposição que se instaurou contra Hugo Chávez; liderou a formação do IBAS e dos BRICS; e esteve presente em regiões até então de pouca atuação brasileira, tal como a América Central, durante a deposição do então presidente da Honduras, no Oriente Médio (fez parte do grupo de diálogo sobre a paz entre Palestina e Israel) e, foco central do artigo aqui proposto, no Irã³.

Ainda que o multilateralismo já existisse e fizesse parte da diplomacia brasileira em governos anteriores, Lula lhe atribui uma nova ênfase e característica: De acordo com o tema e a conjuntura, se formula coalizões (geometria variável) para aumentar seu poder relativo e inserção internacional (VISENTINI e SILVA, 2010, RBPI):

“Brazil’s multilateral relations during this government reached a new significance with the reinforcement of international coalitions and the

² Os autores usam o modelo de Hermann (1990) para analisar a política externa de Lula. Esse modelo caracteriza as mudanças na política externa em: pequenos ajustes, modificações de objetivos e de programas, e alterações amplas e fundamentais no comportamento dos países.

³ Celso Amorim faz uma análise aprofundada do protagonismo do Brasil na arena global durante o mandato de Lula, indo além dos exemplos supracitados, no seu artigo publicado pela RBPI 2010.

articulation with the country's new development model. The country has been using multilateral forums as a way to achieve international projection and support for its development project, highlighting bargaining aspects, variable geometry coalitions and strengthening of South-South cooperation" (Ibidem, p.71).

No caso do Irã, a diplomacia brasileira seguiu os mesmos padrões, princípios e objetivos que formam o seu "acumulado histórico", mas impôs, também, as novas características que seriam presentes durante o governo Lula, fazendo com que a mediação com o Irã seja um exemplo típico tanto de continuidade, como de inovação na política externa brasileira.

O "congelamento do poder mundial"

A busca por um sistema internacional efetivamente democrático em que o Brasil pudesse participar da formulação das diretrizes internacionais e ter maior inserção global é uma constante na política externa brasileira, em especial após a Segunda Guerra Mundial. Perpetua-se na visão da diplomacia brasileira ao longo dos anos, ainda que com falhas esporádicas, a noção de que o sistema internacional reflete um momento histórico já ultrapassado na qual as potências da primeira metade do século XX permanecem ditando as regras econômicas, políticas e de segurança internacional enquanto países e regiões emergentes possuem pouca ou nenhuma manobra decisória. Mais especificamente, haveria no âmbito internacional um "congelamento do poder mundial" (Araujo Castro, 1971).

O "congelamento de poder", tal como caracterizado por Araujo Castro, é refletido na adoção do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) de 1970 e motivo de rejeição pelo governo brasileiro durante quase três décadas.⁴ Segundo essa concepção, o TNP tem como base uma "teoria de diferenciação entre nações adultas e responsáveis e poderosas e nações não poderosas e, por isso mesmo, não responsáveis e não adultas" que "consagra o poder e é uma institucionalização sem disfarce da desigualdade entre os Estados" (CASTRO in BRIGAGAO e FERNANDES, 2012 p.79). De acordo com Castro, contrário a experiência histórica, a premissa fundamental do TNP seria de que o poder traz consigo moderação e responsabilidade; daí a necessidade de limitar o uso de

⁴ O Brasil adere ao TNP em 1998 no governo de Fernando Henrique Cardoso.

armas nucleares no cenário internacional, preservando o direito dos países que já as possuem (nações responsáveis) e proibindo novos países da sua posse (nações irresponsáveis): “o perigo é agora um atributo dos fracos e não um atributo dos fortes. Ao conferir poderes e prerrogativas especiais às nações que atingiram o status de adultas na era nuclear, esse tratado poderá acelerar em vez de impedir a corrida pelo poder” (Ibidem, p.79).

O TNP, portanto, seria apenas uma das inúmeras formas de congelamento do poder mundial (nesse sentido, o poder militar), podendo ainda ser destacado o congelamento de poder político, econômico, tecnológico e científico que adviria por conta desse tratado. Dessa maneira, o Brasil, “condenado à grandeza” (Ibidem, p.97) por conta da sua massa demográfica, composição étnica, ordenamento socioeconômico e, principalmente, por sua “incontida vontade de progresso e desenvolvimento”, deveria recusar a adesão ao Tratado em questão:

“As soluções medíocres e pequenas não convêm nem interessam ao Brasil. Temos de pensar grande e planejar em grande escala, com audácia de planejamento; e isto simplesmente porque o Brasil, ainda que a isso nos conformássemos, não seria viável como país pequeno ou mesmo como país médio. Ou aceitamos nosso destino como um país grande, livre e generoso, sem ressentimentos e sem preconceitos, ou corremos o risco de permanecer a margem da história, como povo e como nacionalidade” (Ibidem, p.98)⁵.

O “congelamento de poder”, assim, serviu durante anos como justificativa da recusa brasileira em assinar o TNP, considerando o Brasil tanto o seu projeto nuclear em desenvolvimento, como a própria estrutura do Tratado que concedia privilégios perpétuos a um seletivo grupo de potências, obrigando o restante dos países a abdicar de tal aspiração. Ainda que o tenha ratificado em fins de 1990, o discurso de Araujo Castro contra a “institucionalização” da desigualdade internacional faz parte dos princípios enraizados na diplomacia brasileira e a partir dele que a política externa de Lula demonstra leniência com o projeto nuclear iraniano.

⁵ É pertinente notar a semelhança do discurso de Araujo Castro e de Celso Amorim, esse último: “Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é – e sempre será – global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou uma desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e não pode ter uma política externa de país pequeno” (AMORIM, 2007, p.7).

Mantendo as diretrizes e princípios da diplomacia brasileira tal como a ênfase na autonomia, não-ingerência, solução pacífica de controvérsia e a recusa ao “congelamento de poder”, a diplomacia de Lula cria novas características para a política externa brasileira, além de reforçar as outras já presentes.

A questão do Irã na percepção da diplomacia brasileira

A mudança na diplomacia que se fez presente, durante o governo Lula, especificamente no caso do Irã, é típica dos ajustes por conta da mudança de governo, em função de uma nova percepção do sistema internacional, de diferentes ênfases e preferências no sistema internacional. Assim, esse governo impõe uma tendência mais “afirmativa” em determinadas questões, tal como nas de segurança nacional e internacional,⁶ em contraste com a tendência anterior “reativa” (VILLA e VIANA, RBPI, 2010). Nesse sentido, a diplomacia multilateral e afirmativa do Brasil na era Lula refletem alguns conceitos que seriam característicos dessas mudanças e que explicariam, assim como os princípios fundamentais da política externa brasileira, a atuação do Brasil na mediação com o Irã: “multilateralismo recíproco”; e não-indiferença.

Com relação ao multilateralismo recíproco, a diplomacia brasileira, segundo Amado Cervo (RBPI, 2010, p.11) o utiliza em todas as áreas das relações internacionais, desde comércio à segurança: “the concept involves two presuppositions: the existence of rules to govern the international order, without which the power disparity will prevail in favor of the great powers; and the joint formulation of these rules, so that they will not favor the interests of some to the detriment of the interest of others”. Ainda segundo Cervo, essa concepção elimina duas “utopias” no entendimento da diplomacia brasileira: estabilidade hegemônica e a ligação necessária entre regime político e política externa. A rejeição da teoria da estabilidade hegemônica significaria a ênfase no multilateralismo internacional e a rejeição, pela diplomacia brasileira, de um sistema internacional baseado em único poder (Estados Unidos) e a consequente

⁶ Internacionalmente se verifica a atuação do Brasil em diversas questões relativas à segurança internacional, tais como: Colômbia x Farc; Israel x Palestina; e Irã.

subserviência dos outros estados a essa hegemonia. Com relação à segunda “utopia”, o multilateralismo recíproco crê que um regime político não necessariamente demonstra sequência lógica entre desenvolvimento, paz e justiça: “Liberal and democratic regimes operate toward these ends but may also operate in an opposite direction” (CERVO in RBPI, 2010, p12).

Já o princípio de não-indiferença foi associado, conforme discurso do Ministro Celso Amorim em 2005, com a atitude brasileira de preocupação e solidariedade ante problemas e conflitos nacionais ou internacionais. Segundo Amorim:

“A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não-ingerência em assuntos internos, consagrado em nossa carta. O Governo do Presidente Lula tem associado à esse princípio básico uma atitude que descrevemos como de “não-indiferença”. Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo” (AMORIM in MRE, 2007, p.20,21).

É importante mencionar, ainda, que a política externa do governo Lula, ao manter as bases tradicionais da diplomacia brasileira, enfatiza alguns pontos, entre eles a recusa ao congelamento do poder mundial. Observa-se a semelhança de discursos entre Celso Amorim e Araujo Castro (um exemplo já supracitado), e principalmente na percepção global defendida por Samuel Pinheiro Guimarães, então Secretário-Geral das Relações Exteriores. De acordo com o Guimarães, “A estrutura do sistema internacional pode ser descrita como formada por um reduzido núcleo de grandes potências econômicas que concentram em seu conjunto mais de 80% da produção, do comércio e da capacidade tecnológica e científica mundial” (GUIMARAES, 2005, p.246). Assim, como resultado, ocorre um “extraordinário processo de concentração de poder econômico, tecnológico, político, militar e ideológico” (Ibidem, p.251). No campo militar, especificamente, o diplomata sustenta que a concentração de poder é percebida “pela consolidação jurídica dos privilégios militares das grandes potências não só para desenvolver e deter o conhecimento e a produção de armas de destruição em massa, mas também para promover o desarmamento dos países da periferia” (Ibidem, p.251). Nesse sentido, o interesse norte-americano em deter o projeto nuclear iraniano, portanto, serviria a manutenção do “congelamento de poder mundial”, tal como defendido inicialmente por Araujo Castro e mantido por Guimarães.

O envolvimento brasileiro na questão do Irã reflete, portanto, tanto os princípios mantenedores da diplomacia brasileira de recusa ao “congelamento de poder” e de ênfase na democratização dos organismos e estruturas internacionais, assim como as novas percepções e concepções da ordem mundial, oriundas da presidência de Lula, de ênfase no multilateralismo recíproco e do princípio de não-indiferença.

A atuação brasileira na Declaração de Teerã

A diplomacia de Lula, conforme já analisado, pautou-se pela diversificação de parcerias e pelo protagonismo no cenário internacional, enquanto mantinha as linhas basilares da política externa brasileira. O relacionamento com o Irã e a mediação brasileira e turca com esse país é um dos inúmeros exemplos que corroboram para essa afirmação.

Desde o início de seu mandato, o então presidente e o seu chanceler demonstraram apoio ao projeto nuclear iraniano, desde que para fins pacíficos. Sendo parte do TNP e defendendo a “tese de irreversibilidade dos compromissos internacionais de desarmamento e não-proliferação” (MRE, 2003 *in* MRE, 2007, p.304), o Brasil reconhece o direito iraniano de desenvolvimento e do uso da energia nuclear⁷, não devendo outros Estados (Estados Unidos, em particular) ingerirem num assunto interno e relativo à política doméstica do Irã. No pensamento da diplomacia brasileira, o simples fato de o regime político desse país ser diferente e não aliado aos Estados Unidos não daria o direito de ingerência externa⁸. Para a diplomacia brasileira, até que se prove o contrário, a política de desenvolvimento nuclear iraniano tem objetivos pacíficos e, portanto, não deveria ser motivo de sanções ou mesmo intervenções externas. Além disso, acreditavam os dirigentes brasileiros, a ingerência externa no caso de sanções, poderia ter um efeito “boomerang” no sentido de não só não deter o progresso nuclear iraniano, mas fomentá-lo. Ou seja, uma aproximação baseada no

⁷ Segundo nota a imprensa pelo MRE em 23 de fevereiro de 2007: “O Governo brasileiro reconhece o direito do Irã ao desenvolvimento e uso da energia nuclear para fins pacíficos, consagrado no art. IV do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP)” (MRE, 2007, p.87).

⁸ Para a diplomacia brasileira, o fato de Israel, Índia e Paquistão não serem assinantes do TNP e ainda assim receberem privilégios, auxílios e o próprio reconhecimento dos Estados Unidos enquanto países nuclearmente armados, enquanto um assinante do Tratado, como é o caso do Irã, é rechaçado; é uma contradição e um desrespeito a legitimidade do Tratado e ao próprio direito internacional.

confronto aumentaria os incentivos iranianos para desenvolvimento de um projeto nuclear não pacífico para defesa própria.

A mediação brasileira na questão iraniana retoma e aprofunda várias das linhas basilares da diplomacia brasileira, tais como: busca pela solução pacífica e diplomática em conflitos; recusa à ingerência externa; respeito ao jurisdicismo; e, ultimamente, a recusa pelo “congelamento de poder” tal como expressado quatro décadas atrás por Araujo Castro. De acordo com o então ministro Celso Amorim:

“O poder militar ainda se encontra muito concentrado. O fosso que separa países com capacidade diferente de defesa repercute no plano político, gera corridas por armamentos e contribui para criar instabilidade em diversas regiões” (AMORIM, 2008 *in* MRE, 2010, p.227).

É importante lembrar, ainda, que Celso Amorim participava do CSNU como representante brasileiro na década de 1990, quando sanções foram impostas ao Iraque. Naquele momento, não houve mudança significativa ou perceptível pelas lideranças iraquianas, sendo o preço das sanções pago pela população mais pobre do país. Ainda que não explícito, ao que tudo indica a diplomacia brasileira teve receio de a escolha pelas sanções serem um meio para enfraquecer o regime político iraniano, e “inimigo” do ocidente, e que serviria, em última análise, aos objetivos militares, econômicos e políticos dos Estados Unidos na região persa e do Oriente Médio. De acordo com Celso Amorim:

“Most of the times, sanctions affect the most vulnerable people. They have no effect whatsoever on the leadership. Moreover, after sanctions devastated Iraq, and (...) contributed to the death of 500,000 Iraqi children in the period 1990-2000, the US proceeded to invade the country in a war that has yet to come to a full conclusion” (AMORIM *in* PARSI, 2012, p.174).

A dificuldade enfrentada pelo Irã refletia, em grande parte, a dificuldade brasileira durante a década de 1970 com o seu próprio programa nuclear e a forte oposição que se seguiu pelos Estados Unidos. Além disso, o Brasil acreditava que as possíveis sanções impostas ao regime iraniano, no caso de fracasso de uma solução pacífica, poderiam abrir precedentes para a intervenção em países ricos em urânio e que praticam o seu enriquecimento, tal como no caso do Brasil.

De acordo com Trita Parsi:

“ At the heart of the matter was Brazil’s own nuclear program, which was more advanced than the Iranian program and did not receive as much attention from IAEA inspectors. Moreover, the Brazilians feared that UN actions on the Iranian nuclear file would set a precedent that defined enrichment of uranium as a military activity” (PARSI, 2012, p.174).

A mediação do Brasil na questão do Irã, refletia, portanto, objetivos muito maiores que um simples “protagonismo” brasileiro em função de uma possível vaga no CSNU. Ainda que esse fosse um objetivo contundente da administração Lula e importante na avaliação do envolvimento brasileiro na questão iraniana, o Brasil buscava demonstrar uma lógica contraditória e injusta de um sistema que privilegia as grandes potências, tal como já enfatizava Araujo Castro, e penalizava as nações de médio porte que buscavam sua autonomia e desenvolvimento próprio. Para Trita Parsi:

“While Brazil’s position could superficially be interpreted as a challenge too America’s leadership, Brazilian decision makers viewed it as the effort of ‘an emerging country with a long history of frailty and dependence’ to seek protection and hedge ‘against great power use of international norms to impose their will on weaker nations’” (PARSI, 2012, p.177).

Desde o início de seu mandato, Lula buscou maior aproximação com o Irã. Junto com 300 empresários brasileiros, o então presidente visitou o país e recebeu, também, a visita do representante iraniano em Brasília. A aproximação com esse país, no entanto, centrava-se em Celso Amorim que, em novembro de 2009 visita Teerã por duas vezes em menos de 10 dias. O objetivo das visitas, no entanto, era de estreitar laços políticos e econômicos entre os países, sem o interesse, imediato ao menos, na questão do projeto nuclear iraniano.

A mediação concertada entre Brasil e Turquia com relação ao Irã, só iria ser coordenada em início de 2010 quando ambos os países, então presentes no CSNU como membros não permanentes, tomaram consciência dos mútuos esforços de aproximação com Teerã. Concomitante, ambos os dirigentes brasileiros e turcos se sentiam frustrados com a imposição de sanções ao Irã, considerando essa tática como uma “prematurely aborted diplomacy” (PARSI, 2012) ⁹.

⁹ A Turquia já havia se oferecido para mediação entre Estados Unidos e Irã logo apos a eleição de Obama em 2008 (PARSI, 2012).

Em abril de 2010, líderes mundiais se encontrariam em Washington para um “Nuclear Summit” conduzido por Obama. Na ocasião, Erdogan (representante turco) e Lula contaram com o apoio do presidente norte-americano e do presidente francês para iniciarem uma mediação com o país persa: “After the Summit, both the French and the Americans framed Lula’s upcoming state visit to Iran as the last chance for diplomacy” (PARSI, 2012, p.184)¹⁰. Em 20 de abril, Obama entregava uma carta a Lula e outra para Erdoban (iguais em substancia) em que solicitava o cumprimento de três pontos específicos, por parte do Irã: a) quantidade de urânio (1.200 kg); b) tempo (entrega imediata por parte do Irã, recebendo o urânio enriquecido um ano depois); e c) lugar (um “escrow” na Turquia). A carta ainda solicitava que o Irã enviasse a resposta diretamente e por escrito a AIEA. Levando a carta em mãos, as delegações de Brasil e Turquia se dirigiram a Teerã.

Durante as negociações, de acordo com Parsi:

“The issue of trust was a constantly recurring one – not only as it related to Iran’s mistrust of the US or its fear that Turkey could be susceptible to pressure from Washington to violate the terms of its escrow, but also the fear that Turkey and Brazil would fail in securing American acceptance of the deal (...) to reassure the Iranians, the Turks showed them Obama’s letter to Erdogan and made the case that they had Washington’s interest in the deal in writing. This proved decisive in convincing the Iranians to agree to the American parameters of the swap deal” (PARSI, 2012, p.189).

No terceiro dia de conversas, os dirigentes iranianos aceitavam os termos propostos por Brasil e Turquia, os mesmos que haviam rejeitado oito meses antes em Viena, então quando da mediação dos P5+1. Apesar de toda a descrença e dificuldade, Brasil e Turquia lograram, em alguns dias e por conta de intensa diplomacia, o que as grandes potências não conseguiram durante anos¹¹.

A Declaração de Teerã, assinada por Ahmadinejad, Amorim e Erdogan em 17 de maio de 2010, refletia fielmente os três pontos que constavam na carta de Obama, assim como na tentativa de mediação pelos P5+1 em Viena alguns meses antes. Tal como

¹⁰ Nas palavras de Sarkozy: “We’ve agreed with president Lula that this is the last chance, last-resort and last-chance initiative, and it has to happen very swiftly. It has to fit in with the timetable I presented to Iran, in other words, April or May” (SARKOZY, 2010, *apud* PARSI, 2012, p.184).

¹¹ De acordo com Parsi (2012), o tempo em negociações com Teerã gasto por Brasil e Turquia entre fins de 2009 e maio de 2010, superou o tempo gasto por todos os P5+1 juntos desde 2008.

solicitado, o Irã concordava em depositar imediatamente 1.200 kg de urânio levemente enriquecido (LEU) na Turquia em troca de combustível nuclear para o Reator de Pesquisas de Teerã, ainda que esse combustível demorasse um ano para ser recebido. O governo iraniano aceitava, ainda, a última condição dos Estados Unidos: em 19 de maio de 2010, os dirigentes iranianos enviavam a Declaração, assinada pelos três países, para a AIEA, se comprometendo, assim, formalmente com os termos estabelecidos (DECLARACAO DE TEERA, 2010).

Imediatamente rechaçada pelos Estados Unidos em função de pressões internas e externas, a Declaração de Teerã não foi aceita por esse país, que prosseguiu com as reuniões no CSNU sobre a implementação de sanções, impostas alguns dias depois sem o aval de Turquia e Brasil por razões óbvias¹². Ao que tudo indica, os países do P5+1 foram “pegos de surpresa” com o anúncio da Declaração, já que esperavam a recusa, novamente, do Irã. Tendo sua posição “diplomática” questionada e em função das mais variadas pressões e do custo político com relação aos outros membros do P5+1, os Estados Unidos continuaram a liderar as reuniões em torno das possíveis sanções a serem impostas ao Irã¹³. Alegando que a quantidade de LEU, tal como previamente estipulada em 1,200 kg já não era mais suficiente para deter o projeto nuclear iraniano, as sanções foram impostas¹⁴. Ao invés de deter o projeto nuclear iraniano, no entanto, essas tiveram o efeito “boomerang” alertado por Celso Amorim anteriormente: em

¹² A Resolução 1929 foi aprovada com o voto contrário de Turquia e Brasil e a abstenção de Líbano. De todas as sanções aprovadas contra o Irã na ONU, essa foi a que teve o mais fraco apoio dos países parte do CSNU (PARSI, 2012, p. 204) e a única vez em que o Brasil votou contra uma proposta aprovada no CSNU (AMORIM, 2010).

¹³ De acordo com o então diretor da AIEA, Mohamed El-Baradei: “it seems that they could not take yes for an answer” (EL-BARADEI *apud* AMORIM, 2010, p.224).

¹⁴ Para Parsi, Estados Unidos, França e Inglaterra teriam pressionado por sanções qualquer que fosse o resultado da Declaração de Teerã: “there was never a question of the Tehran Declaration affecting the sanctions resolution” (PARSI, 2012, p.195). A surpresa foi a aceitação das sanções, mesmo com o sucesso da Declaração de Teerã, de Rússia e China. Ao que tudo indica, a pressão exercida pelos Estados Unidos foi o contribuinte principal para a imposição de sanções: “absent US pressure, however, it is not clear that Russia, China and many of the EU states would have joined Washington in rejecting the deal” (Ibidem, p.196).

2012, o Irã parece estar muito mais próximo e propenso a construir armas nucleares, do que em 2010¹⁵ (PARSI, 2012).

Ao que tudo indica a veemente recusa norte-americana em aceitar o acordo que eles próprios haviam redigido se deve a pressões republicanas no Congresso norte-americano, ao lobby doméstico pró-Israel, e as pressões de Israel e dos aliados árabes, em especial a Arábia Saudita. É importante mencionar o contexto político difícil em que o presidente dos Estados Unidos se encontrava no momento em que a Declaração foi aceita pelo Irã. Ainda que sob o controle de democratas, o Congresso norte-americano encontrava dificuldades em aprovar diversas propostas encaminhadas pelo Executivo, entre elas a reforma da saúde (Obamacare), por conta da oposição enfática dos Republicanos. Dessa maneira, ainda que Obama demonstrasse um interesse em maior diálogo e acordos com o Irã, tal como expressado antes da sua posse, a administração democrata sentia-se pressionada por diversos setores internamente, dentre eles os Republicanos mais conservadores e o grupo de lobistas pró-Israel, responsáveis por barrar as propostas de reforma da saúde; e, externamente, o lobby e pressão advinda por inimigos do Irã e aliados estratégicos dos Estados Unidos no Oriente Médio, entre eles, Israel e Arábia Saudita. De acordo com Parsi, “any nuclear deal that came before a new round of sanctions would complicate the Obama administration’s domestic challenges. A deal without punishment – even a good deal – simply would not be enough” (PARSI, 2012, p.209). Assim, a recusa norte-americana em aceitar a Declaração de Teerã deve-se à necessidade de satisfazer setores descontentes facilitando, assim, a passagem pelo Congresso de propostas e iniciativas internas, enquanto se mantém a confiança de antigos e estratégicos aliados externos em uma região importante para os Estados Unidos, tal como o Oriente Médio.

A rejeição enfática norte-americana à Declaração de Teerã, no entanto, acabou por fomentar, no Brasil, críticas de setores oposicionistas do governo que já vinham demonstrando ceticismo referente à política externa desenvolvida por Celso Amorim. De certa maneira, o acordo tripartite foi exposto por esses setores como um fracasso, na

¹⁵ Uma semana após o CSNU impor o terceiro “round” de sanções no Irã, o governo iraniano anunciou que construiria um novo reator nuclear” (PARSI, 2012, p.210).

medida em que não foi aceito pelos Estados Unidos, sendo ainda utilizado como um exemplo de uma política externa caracterizada como “megalomaniaca” e “anti-americanista” que prejudicava os interesses brasileiros no âmbito externo, portanto, não pragmática. É interessante notar que essas críticas fizeram-se mais visíveis justamente por ser esse (2010) um ano de eleições no Brasil. Aliada a outras críticas no âmbito de direitos humanos, por exemplo, diversos setores políticos e da mídia usaram o exemplo do “fracasso” da Declaração como evidência de um suposto mau direcionamento da política externa brasileira naquele momento sem, entretanto, evidenciar os motivos da recusa norte-americana, bem como as pressões internas e externas sofridas pela administração democrata em um ambiente doméstico instável.

O acordo com o Irã não tinha a pretensão, na concepção de Brasil e Turquia, de resolver todos os problemas referentes ao projeto nuclear iraniano. Ainda assim, era um primeiro e importante passo para futuras negociações e, principalmente, criava as condições para maior confiança entre as partes, em especial, entre os Estados Unidos e o governo persa. Dessa maneira, a Declaração de Teerã reflete o sucesso e o protagonismo da diplomacia brasileira. Junto com a Turquia e baseada em tradições e bases sólidas, a diplomacia da “não-indiferença” e do “multilateralismo recíproco” de Lula e Celso Amorim foi capaz de acordar um primeiro e único documento com o Irã relacionado ao seu projeto nuclear. Essa realização única para as relações internacionais só foi possível por conta do “acumulado histórico” da diplomacia brasileira, assim como a percepção, astúcia e crença do governo brasileiro de uma atuação assertiva, global e solidária no cenário internacional.

De acordo com Celso Amorim (2010), os motivos de sucesso que culminaram na Declaração são vários: tanto o Brasil como a Turquia são países em desenvolvimento com boas relações com o Irã; o Brasil é membro do G15, um grupo de países em desenvolvimento bem visto pelos dirigentes iranianos; a Turquia esta localizada no Oriente Médio e é uma importante nação islâmica na região; ambos os países não são nuclearmente armados; e, uma importante contribuição, tanto o Brasil como a Turquia mantiveram o diálogo com o Irã em um patamar de respeito mútuo, não assumindo de antemão que o programa nuclear iraniano seria usado com finalidade militar.

A atmosfera característica presente nas negociações com o Irã era de respeito: a diplomacia estava sendo conduzida pelas bases da igualdade e sem preconceitos com foco na resolução de conflito e não na coerção. Além disso, tanto Turquia como Brasil não pouparam tempo ou disposição para manter uma negociação ampla que englobasse setores diversos do governo iraniano como: parlamento iraniano, escritório do líder supremo e diversos centros políticos e facções (PARSI, 2012), permitindo maior entrosamento e confiança entre as partes.

Indo mais além, a proeza alcançada pelo Brasil, especificamente, se sustenta na credibilidade advinda da sua tradição diplomática. Característica típica da diplomacia brasileira, o seu “caráter negociador” e a busca por soluções pacíficas em controvérsias, bem como o respeito ao jurisdicção, remonta a era colonial e tem seu ápice na gestão de Rio Branco (1902-19012) quando grande parte dos limites brasileiros foi consolidado através de negociações. É importante notar, ainda, as diversas mediações lideradas pelo Brasil a partir dessa época e, em especial, na América Latina; além das missões de paz que envolvem a presença brasileira. Segundo Sergio Aguilar, a diplomacia brasileira através das várias missões de paz da qual o país fez parte “procura tratar a população do host country com respeito, entendendo que, durante as operações, não está lidando com um inimigo, mas sim com um povo de uma região onde a segurança, dentre outros aspectos, foi negligenciada em razão do conflito” (AGUILAR *in* BRIGAGAO e FERNANDES, 2012, p.218).

A própria diversidade religiosa e étnica, existente no Brasil, onde convivem pacificamente diferentes raças e religiões perpetua-se no cerne na diplomacia brasileira, permitindo o respeito a indivíduos, regimes e regiões diferentes. No caso do Irã, além do “caráter negociador” brasileiro; o respeito e o tratamento igualitário e não confrontativo para com esse país, teve importância mister para uma maior confiança entre as partes, o que, por sua vez, percebe-se, foi um fator fundamental na conclusão do acordo.

Outra importante base da diplomacia brasileira: a ação externa cooperativa e não confrontacionista é refletida na “cordialidade oficial no trato com os vizinhos” e no relacionamento harmonioso do Brasil e demais países do globo. Sem conflitos ou

hostilidades com relação ao Irã, a diplomacia brasileira pode legitimar o seu papel de mediadora entre dois países sabidamente hostis entre si: Irã e Estados Unidos. Assim, uma diplomacia, tal como a brasileira, que se apresenta imparcial e isenta em relação ao conflito já existente, e que mantém respeito genuíno ao país mediado, tem grandes chances de sucesso na sua mediação.

Por último, a ênfase na autodeterminação, na não intervenção externa e no multilateralismo normativo são características constantemente presentes na diplomacia do Brasil, tendo como exemplo mais típico a recusa brasileira durante anos ao TNP nas bases de um provável “congelamento de poder mundial”. A busca pela autodeterminação e pela não intervenção significa, também, o respeito a essas características com relação a outros países. Nesse sentido, a percepção brasileira de respeito ao projeto nuclear iraniano, desde que para fins pacíficos; assim como a recusa ao “congelamento de poder”, reflete a ênfase brasileira de princípios já enraizados na diplomacia brasileira.

Assim, através de respeito mútuo; de uma política externa “ativa e altiva” caracterizada por Celso Amorim e Lula; e de tradições diplomáticas bem definidas que legitima o Brasil a condição de negociador, criou-se uma atmosfera de confiança entre as partes, ausente nas negociações anteriores entre P5+1 e Irã, e que viria a ser essencial para o sucesso do acordo.

Conclusão

Recebida com grande otimismo por diversos países e autoridades importantes, entre eles o então diretor da AIEA e o Secretário Geral da ONU Ban Ki-Moon¹⁶, a Declaração de Teerã é ainda válida, haja visto que nenhum dos países, nem mesmo o Irã, a denunciou, podendo, serem retomadas as negociações a qualquer momento¹⁷. No entanto, uma importante oportunidade se perdeu. As sanções impostas ao Irã e a

¹⁶ Segundo Ban Ki-moon, a Declaração de Teerã foi uma “important initiative in resolving international tensions over Iran’s nuclear program by peaceful means” PARSI, 2012, P.192).

¹⁷ De acordo com Leonencio Nossa e Gustavo Chacra (2012), Brasil e Turquia iniciaram novos diálogos, em fins de setembro de 2012, visando a retomada da Declaração de Teerã, dessa vez com o apoio direto da Suécia.

rejeição imediata dos Estados Unidos ao acordo tripartite significaram não só um retrocesso no diálogo das grandes potências com o Irã, como também, e ao contrário do que afirmou a Secretária de Estado Hilary Clinton em 2010, a não aceitação do acordo propiciou um “mundo mais perigoso” e propenso a ações confrontativas entre Irã e Estados Unidos¹⁸.

Ao contrário do que foi amplamente difundido em alguns setores da mídia e figuras diplomáticas descontentes com a política externa de Lula, a Declaração de Teerã não foi fruto de um “voluntarismo exagerado” do então presidente e de Celso Amorim, mas foi, sim, um exemplo de sucesso de ação diplomática que concilia aspectos tradicionais típicos da política externa brasileira, os enfatizando, inclusive; e inovações caracterizadas pela diplomacia “ativa e altiva” baseada na não-indiferença e no multilateralismo recíproco. O caso da mediação com o Irã, portanto, é um exemplo importante de sucesso diplomático brasileiro e que caracteriza o “acumulado histórico” da diplomacia juntamente com a inovação recente proposta pelo governo Lula, condizente com a atual época de globalização e com o crescente papel econômico e político brasileiro nas relações internacionais.

A globalização, a multipolaridade e a emergência de novos atores, temas e conflitos no sistema internacional propicia novos relacionamentos e oportunidades até então ausentes para o Brasil. Por conta de seu crescimento econômico e estabilidade política, o país pode, hoje, alcançar um protagonismo internacional. Obviamente esse protagonismo vincula-se com as nossas credenciais de país pacífico cuja ênfase é dada sempre na solução pacífica de controvérsias, e nas bases sólidas da nossa diplomacia.

Não se advoga, aqui, no entanto, que o governo brasileiro deve engajar-se em diferentes conflitos e em regiões distantes do globo a partir de agora. O que se buscou fazer nesse artigo foi uma análise mais aprofundada de um tema que não recebeu a devida atenção e reconhecimento tanto por parte da mídia como por parte das universidades. Assim, explicitada nesse estudo é a noção de que a Declaração de Teerã

¹⁸ Segundo Trita Parsi, uma semana após a divulgação da Declaração de Teerã, “Clinton raised the rhetorical volume even further, claiming that Turkey and Brazil’s efforts had made ‘the world more dangerous’” (PARSI, 2012, p.194).

foi um acordo importante e louvável nas relações internacionais e na história da política externa brasileira. Através desse único exemplo, o Brasil pode ressaltar as características tradicionais da nossa diplomacia, bem como a inovação trazida pela política externa de Lula, demonstrando uma convivência harmoniosa entre tradição e inovação na diplomacia brasileira. Por fim, o acordo com o Irã pode enfatizar, domesticamente e internacionalmente, a credibilidade, o respeito, a neutralidade e a legitimidade da nossa diplomacia; características conquistadas ao longo de anos e transmitidas, hoje, aos demais países.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio. Uma Cultura Brasileira de Missões de Paz. In BRIGAGÃO, Clóvis e FERNANDES, Fernanda (orgs.). **Diplomacia Brasileira para a Paz**. Brasília: Funag. 2012.

AMORIM, Celso. Discurso por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. In: SILVA, Luis Inácio Lula da, AMORIM, Celso e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A Política Externa do Brasil**. Brasília: IPRI/Funag. 2003.

_____. **A Diplomacia Multilateral do Brasil**. Brasília: Funag. 2007.

_____. **Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2005): an overview**. RBPI – Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 53, Special, 2010.

CASTRO, Araujo. O pensamento de Araujo Castro. In BRIGAGÃO, Clóvis e FERNANDES, Fernanda (orgs.). **Diplomacia Brasileira para a Paz**. Brasília: Funag. 2012.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva. 2008.

CHACRA, Gustavo e NOSSA, Leonencio. **Brasil e Turquia avaliam retomar pacto da era Lula sobre programa iraniano**. Estadão. 25/09/2012. Disponível em:

<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,brasil-e-turquia-avaliam-retomar-pacto-da-era-lula-sobre-programa-iraniano-,935321,0.htm>. Acessado em 30/09/2012.

DECLARAÇÃO DE TEERÃ. 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/carta-aos-membros-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>. Acessado em 10/10/2012.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto. 2005.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Repertório de Política Externa: Posições do Brasil**. Brasília: Funag. 2007.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Repertório de Política Externa: Posições do Brasil (2008-2009)**. Brasília: Funag. 2010.

PARSI, Trita. **A Single Roll of the Dice: Obama's diplomacy with Iran**. Yale University Press. 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **As Relações Brasil-Estados Unidos**. Belo Horizonte: Fino Traço. 2012.

PINTO, Felipe Flores. **O acerto da política iraniana de Lula**. Carta Capital, novembro 2012. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/o-acerto-da-politica-iraniana-de-lula/>. Acessado em 22/11/2012.

SILVA, André Luiz Reis da e VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010)**. RBPI – Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 53, Special, 2010.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional, Volume 29, No. 2, Julho-Dezembro 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002. Acessado em agosto, 2012.

VILLA, Rafael Antonio Duarte e VIANA, Manuela Trindade. **Security Issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach**. RBPI – Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 53, Special, 2010.

Artigo recebido dia 25 de fevereiro de 2013. Aprovado em 30 de março de 2013.

RESUMO

O artigo proposto tem o objetivo de analisar o protagonismo brasileiro na mediação com o Irã em 2010 e que culminaria com a Declaração de Teerã, através de um estudo sobre a diplomacia brasileira de Lula. Por meio de análise bibliográfica, documental e de conteúdo, se busca inferir que: o protagonismo brasileiro no caso da mediação com o Irã é reflexo tanto de padrões enraizados e típicos da diplomacia brasileira (“acumulado histórico” para Amado Cervo, 2008), bem como de fatores novos, caracterizados na própria política externa assertiva de Lula e Celso Amorim. A Declaração de Teerã só foi possível graças a essa combinação de tradição e inovação presente na diplomacia brasileira durante a presidência de Lula.

PALAVRAS-CHAVE

Declaração de Teerã, Brasil, Irã.

ABSTRACT

The paper aims to analyze the Brazilian leading role in mediating with Iran in 2010, that would culminate with Tehran Declaration, through a study about Lula’s Brazilian diplomacy. Through literature, documental and content review, it seeks to infer that: the Brazilian leading role in the case of mediating with Iran reflects both, rooted and typical patterns of Brazilian diplomacy (“accumulated history” for Amado Cervo, 2008), and the new factors, characterized in Lula’s and Celso Amorim’s own assertive external policy. The Tehran Declaration was only possible because of this combination of tradition and innovation that we can find in Lula’s Brazilian diplomacy.

KEYWORDS

Tehran Declaration, Brazil, Iran.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE TRABALHADORES DAS INDÚSTRIAS METALÚRGICAS: DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRABALHO E NOVAS FORMAS DE SINDICALISMO¹

**International Metalworkers' Federation: International
organizations and new ways of unionism**

Katiuscia Moreno Galhera Espósito²

Introdução

A crescente internacionalização das empresas ocorrida a partir da década de 1970 mostrou ao sindicalismo tradicional, de base local, que seu modelo se mostrava, em muitos casos, insuficiente. A nova engenharia das multinacionais no Sistema Internacional (SI), a acumulação flexível (HARVEY, 1992: 140), o advento do toyotismo após a 2ª. Guerra Mundial e a queda geral das taxas de filiações sindicais ao redor do globo, dentre outros eventos, são fatos que corroboram dessa assertiva.

Ainda que o fim do sindicalismo de base local/ nacional esteja bem longe da realidade, o novo cenário mundial sugere que, tal como as empresas, os sindicatos também devem se reinventar, se internacionalizar.

¹ O presente artigo está em parte baseado em minha dissertação de mestrado, intitulada “Transnacionalização das relações de trabalho: o caso da *maquila* estadunidense Johnson Controls (plantas FINSA e Interiores) e o papel da Federação Internacional de Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas (FITIM)”, defendida em 2012 junto ao Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP; Universidade Estadual Paulista - UNESP; e Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP).

² Doutoranda em Ciência Política pela UNICAMP. Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas. E-mail: kgalhera@yahoo.com.br.

Neste trabalho procuramos analisar justamente tal internacionalização, pela greve dos trabalhadores na empresa Gerdau (multinacional brasileira do setor do aço) e seu diálogo com a Federação Internacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (FITIM) e outras Organizações Internacionais (OIs). A internacionalização sindical pode ocorrer de diversas maneiras: conforme veremos ao longo do artigo, tal internacionalização se dá, inclusive, em diversos níveis, através de intercâmbio constante de atores locais e instituições internacionais. Para o estudo de caso proposto, localizamos a internacionalização em questão no conceito de redes, abordada em pormenores adiante.

O artigo é dividido em três partes. Na primeira, buscamos definir, além do nosso principal objeto de estudo - a FITIM, as empresas multinacionais. Também buscamos traçar um breve histórico da empresa Gerdau e sua magnitude. Na segunda parte buscamos resumir um breve histórico da construção do sindicalismo em rede nessa organização. Por fim, buscamos indicar o relacionamento da FITIM com os sindicatos de base e com outras OIs.

Este trabalho foi desenvolvido a partir da análise de bibliografia variada que trata de temas como redes e redes sociais, sindicalismo (em rede, regional, internacional e transnacional) e Federações Sindicais Internacionais (FSIs), dentre outros temas.

1. Federação Internacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (FITIM), empresas multinacionais e a Gerdau: definições e escopo

1.1. A FITIM

Neste artigo, abordamos a Federação Internacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (em inglês, *International Metalworkers' Federation* - IMF), uma Federação Sindical Internacional (em inglês, *Global Union Federation* – GUF)³ que

³ A FITIM se fundiu com a *International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Union* (os químicos) e a *International Textile, Garment and Leather Workers' Federation* (os têxteis) - em uma única federação, denominada "IndustriALL", no primeiro semestre de 2012. Apesar desta fusão não representar mudanças significativas nos procedimentos de pesquisa deste projeto (já que fisicamente a agenda da IndustriALL é a mesma da FITIM para o setor metalúrgico), escolhemos desenvolver a descrição e revisão bibliográfica da antiga federação metalúrgica. Os motivos dessa escolha incluem o histórico de relacionamento da FITIM com a rede de trabalhadores na Gerdau e a (quase) inexistência de quaisquer pesquisas ou mesmo outros materiais sobre a IndustriALL (tendo em vista seu surgimento

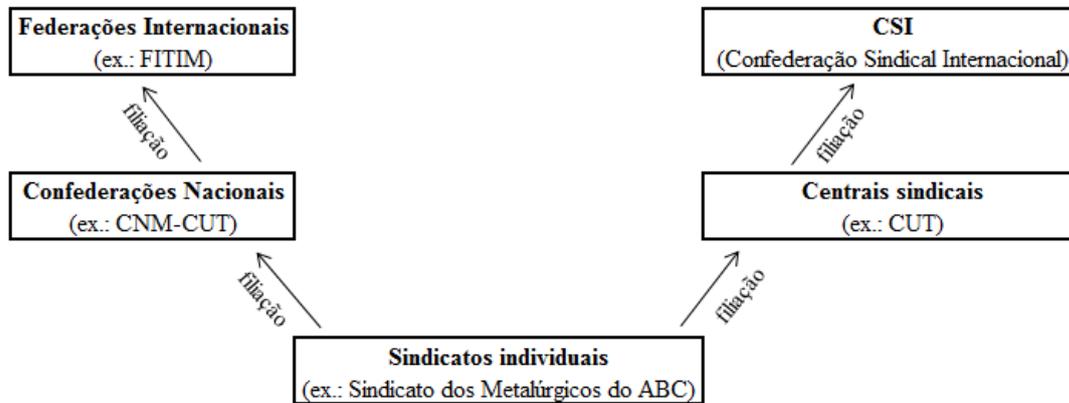
busca representar os trabalhadores de seu setor no mundo. Portanto, este estudo de caso se versa sobre uma Federação específica – a FITIM – e não sobre as FSIs de forma geral.

A FITIM nem sempre teve seu formato atual. Surgiu em 1904, do *International Bureau of Metalworkers*, uma associação informal de trabalhadores (GRIES, [2004?], p. 86). De acordo com Rütters ([2004?], p. 9), os congressos de 1889 (realizados para a celebração do centenário da Revolução Francesa) e as Internacionais Comunistas foram os eventos que contribuíram para a fundação das Secretarias Internacionais de Comércio, antecessoras das atuais FSIs, como a FITIM. Para Evans (2010, p. 361), “a atual consolidação organizacional reflete o fato de que as corporações globais operam em uma gama de setores, e que o trabalho deve acompanhar tal variedade” (tradução nossa). Com efeito, “as três décadas anteriores à 1ª Guerra Mundial foram marcadas por um significativo fluxo de atividades comerciais que incluíram o estabelecimento de aproximadamente 30 FSIs, desenvolvidas para promover a cooperação entre sindicatos de setores específicos” (BUSCH; PRICE; SEGAL apud HEROD, 2001, p. 130, tradução nossa).

Não é difícil comprovar o desenvolvimento da FITIM desde então: dentre 1951 e 1952 a FITIM tinha 6.623 filiados espalhados em 24 sindicatos e 16 países. Já entre os anos de 2000 e 2001, a organização contava com 23.000 membros distribuídos em 193 sindicatos e 101 países (RÜTTERS, [2004?], p. 19). No organograma abaixo é possível visualizar algumas formas de sindicatos e o nível em que a Federação opera: os trabalhadores devem ser associados às confederações, que são associadas à FITIM.

recente). Na versão final da tese, contudo, pretendemos abordar tanto a FITIM quanto a IndustriALL, ressaltando a fusão mencionada. Outras FSIs são: *Building and Wood Workers International*, *International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Association* e *UNI Global Union*.

Organograma 1 – Níveis nacionais e internacionais de sindicalismo:



Fonte: CROUCHER, Richard; COTTON, Elizabeth. **Global Unions, Global Business: Global Union Federations and International Business**. 2ª ed. Londres: Libri Publishing, 2009.

É de seu próprio site onde obtemos a definição precisa do que é esta organização:

A Federação Internacional de Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas representa os interesses coletivos de 25 milhões de metalúrgicos filiados em mais de 200 sindicatos de 100 países. A FITIM é uma federação de sindicatos nacionais de metalúrgicos: um "sindicato de sindicatos" de âmbito mundial e uma das mais antigas Federações Sindicais Internacionais.

A FITIM tem o objetivo de melhorar os salários e as condições de trabalho e de vida dos trabalhadores metalúrgicos, e defende seus direitos em todo o mundo.

Para alcançar esse objetivo colaboramos com os filiados nacionais com o fim de desenvolver um vigoroso movimento operário internacional.

As atividades mundiais da FITIM são coordenadas a partir de nosso escritório principal de Genebra, Suíça, em conjunto com nossa rede de escritórios regionais. (FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DOS TRABALHADORES METALÚRGICOS, 2011, tradução livre).

O escopo da FITIM, que pode ser verificado nas deliberações dos seus Congressos, é promover o respeito aos sindicatos que operam na indústria metalúrgica e nas empresas relacionadas às suas atividades, de modo a criar internacionalmente objetivos sociais e econômicos comuns a tais sindicatos.

Nesse sentido, a instituição busca trabalhar com *standards* trabalhistas internacionais, como as Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como diminuir as diferenças sociais e econômicas entre os “países desenvolvidos e em desenvolvimento”, além de dar voz aos trabalhadores em instâncias como a Organização Mundial de Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os fóruns sindicais. Ademais, a Federação atua como facilitadora e mediadora entre sindicatos e outros atores nos processos derivados da relação entre capital e trabalho. A estrutura da FITIM conta com o Congresso e os Comitês: Central, Executivo, Financeiro e de Auditoria (FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE TRABALHADORES DAS INDÚSTRIAS METALÚRGICAS, 2009, págs. 1-2).

Para atingir seu objetivo - melhorar as condições de trabalho e salários dos trabalhadores associados - a FITIM, bem como as Federações Sindicais Internacionais, utilizam ferramentas institucionalizadas chamadas Acordo Marco Internacionais (AMIs). Essas ferramentas geralmente são resultado de acordos entre os líderes sindicais das FSIs e os diretores de Recursos Humanos (RH) das matrizes das empresas multinacionais, sendo que existem AMIs que contam também com a participação de outros *stakeholders*, como comitês locais de trabalhadores. O intuito desses acordos internacionais é que atuem em cascata, através da notificação de seu conteúdo a partir do departamento de RH das matrizes para as filiais.

O conteúdo desses documentos pode atingir uma cadeia mais ampla que a de trabalhadores diretamente ligados às multinacionais: seu objetivo é que atinja também os trabalhadores de firmas terceirizadas, temporários, *freelancers* e etc.

Uma crítica comumente feita às FSIs e aos AMIs pelos estudiosos da globalização se refere à questão da legitimidade desses organismos e ferramentas. Tanto as FSIs quanto os AMIs não possuem *enforcement*. Ademais, as FSIs não são organizações internacionais como a OIT, que possui convenções passíveis de ratificação: “[...] é importante reconhecer que a nível mundial não existem mecanismos legais de observância [dos AMIs]. Isto significa dizer que toda observância das disposições dos AMIs depende quase exclusivamente da capacidade e da força dos sindicatos”. (FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE TRABALHADORES DAS INDÚSTRIAS METALÚRGICAS, 2006, p. 12, tradução livre).

De qualquer forma, ressaltamos que os acordos internacionais não precisam da aprovação do Congresso nos países onde são aplicadas e, a despeito de leis e convenções que são aplicáveis a toda população de um dado território, esses acordos

internacionais têm caráter privado e são realizados apenas entre as empresas e os trabalhadores.

1.2. A Gerdau

As empresas multinacionais, por operarem em dois ou mais países, possui um efeito bastante relevante para os atores analisados neste estudo: a estrutura das “multis” possibilita a integração de trabalhadores em redes e o estabelecimento e monitoramento de *standards* - condições mínimas de trabalho -, caso a empresa em questão tenha assinado um AMI e o país não apresente níveis elevados de diálogo social. Neste estudo abordaremos especificamente o caso de uma multinacional brasileira do segmento de aço, a Gerdau. Embora essa empresa não possua AMI com qualquer Federação Sindical Internacional (antes pelo contrário, o patronato se recusa a reconhecer amplamente a rede de trabalhadores formada), esse posicionamento não é um impeditivo absoluto para a ação sindical, como poderá ser verificado neste artigo.

A Gerdau foi fundada por um emigrante alemão, Johannes Heinrich Kaspar Gerdau - ou João Gerdau. Em 1901, João e seu filho, Hugo, abrem uma fábrica de pregos “Ponta Paris” em Porto Alegre. Em 1947, a “Fábrica de Pregos Hugo Gerdau Ltda.” é transformada em Sociedade Anônima, abrindo seu capital. No ano de 1967, a empresa começa sua expansão, com a inauguração de uma empresa de arames em São Paulo. A internacionalização da empresa começa com a inauguração da indústria Laisa, no Uruguai, em 1980. A partir deste momento, a empresa passa a inaugurar filiais no exterior.

De acordo com o seu último relatório consolidado (2012), a Gerdau opera em 15 países: Argentina, Brasil, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Índia, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Possui 60 unidades produtoras de aço e laminados, 148 de transformação, 4 de minério de ferro, 62 de matérias-primas, 4 de geração de energia, 135 comerciais e 3 terminais portuários privativos. Os países nos quais a empresa possui mais operações são Brasil (onde há mais unidades comerciais, de transformação e de produção de aço e laminados) e Estados Unidos (onde há mais unidades de transformação, de produção de

aço e laminados e de matérias-primas); já Índia (com apenas uma unidade de produção de aço e laminados) e Bolívia (com apenas uma unidade comercial) são os países nos quais a empresa possui menos unidades. Nos demais países a empresa possui mais unidades comerciais que outras, com exceção da Colômbia, República Dominicana e Espanha que possuem apenas unidades de produção de aço e laminados, de transformação, e de matérias-primas (GERDAU, 2013).

Suas vendas (por operações de negócios) estão distribuídas entre Brasil (38%), América do Norte (34%) e América Latina (14% - exceto Brasil). Também há a venda de aços especiais, que correspondem a 14% do seu *Market share* e inclui operações no Brasil, Europa e Estados Unidos da América (EUA). A receita líquida da empresa foi de R\$ 37.982 milhões em 2012 (idem, ibidem).

A Gerdau tem um quadro de por volta de 45 mil funcionários e 15 acordos com sindicatos no Brasil, Canadá, Chile, EUA, México e Venezuela (embora ainda não tenha reconhecido a rede de trabalhadores formada em seu bojo). O controle compartilhado de empresas ocorre nos seguintes países: Guatemala, México e República Dominicana (idem, ibidem).

Na rede de formada na empresa existem os seguintes sindicatos/ federações/ confederações: Brasil (Confederação Nacional dos Metalúrgicos/ Central Única dos Trabalhadores - CNM/CUT, Força Sindical e Central de Trabalhadoras e Trabalhadores do Brasil - CTB - como observador); Chile (*Confederación de Trabajadores Metalúrgicos* - Contramet); Colômbia (ULTRAMICOL); Peru (*Federación Minera Metalúrgica*, ligada à *Confederación General de Trabajadores del Perú* - CGTP); Argentina (*Unión Obrera Metalúrgica* - UOM); EUA/Canadá (*United Steelworkers* - USW); Espanha (*Confederación Sindical de Comisiones Obreras* - CCOO, *Union General de Trabajadores de España* - UGT, ELA). É importante mencionar também que, como em muitos desses países existem várias plantas, esses sindicatos nacionais/ federações/ confederações tem como filiados os sindicatos de base da Gerdau (geralmente as confederações possuem sindicatos filiados, por exemplo)⁴.

⁴ Esclarecimento fornecido por Fernando Lopes, líder do Comitê de Trabalhadores da Gerdau, em troca de informações realizada no dia 29/4/2013.

1.2.1. Breve histórico da construção do sindicalismo em rede na Gerdau

A primeira reunião dos trabalhadores se deu em 1989 no Rio Grande do Sul e ficou conhecida como *1st Inter-American Meeting of Workers of the Gerdau Group*. O financiamento para tais reuniões surgiu primeiramente do *Steelworker Humanity Fund* (SHF)⁵ e da CNM/CUT. Os trabalhadores compararam, na ocasião, seus salários e poder de compra. As discrepâncias, esperadas, eram evidentes: para comprar um carro, um trabalhador canadense deveria receber dois salários; o chileno, mais de 30; o brasileiro, mais de 28. Tal reunião demonstrou, além das disparidades nacionais, as diferenças salariais entre os trabalhadores no Brasil⁶, bem como as diferentes condições de trabalho. Também foram discutidos: estrutura sindical, subcontratação, *Total Quality Management*, o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Por fim, foram apontadas algumas dificuldades apontadas em resoluções, como coordenar estratégias entre os países, dado que o conteúdo estabelecido em contrato nacional (ou municipal/ setorial) era diferente para cada caso.

Outra questão que os trabalhadores perceberam foi que as prioridades sindicais estabelecidas nacionalmente eram amplamente díspares. Devido a esta questão, se estabeleceu um mínimo de padrões e direitos para todos os países. Desta reunião, seus membros saíram com o compromisso de conversar com suas bases sobre a construção da rede e sua continuação no longo prazo: foi o teste inicial pelo qual passaram seus integrantes, que resultou bem-sucedido (GRAY, 1999).

A segunda reunião se deu apenas em 2003 (*2nd Inter-American Meeting of Workers of the Gerdau Group*), em meio ao aumento da presença da empresa em diversos países e a aquisição da Ameristeel. Se na primeira reunião estavam presentes membro do Chile, Brasil, Canadá e Brasil, na segunda foram incluídos também

⁵ Fundo financeiro de apoio aos trabalhadores de usinas siderúrgicas.

⁶ “Workers in Divinópolis and Contagem plants in Minas Gerais averaged \$416.66/month while workers in the Sao Jose dos Campos plant outside São Paulo averaged \$566.66/month” (GRAY *apud* FIRST INTER-AMERICAN MEETING OF WORKERS IN THE GERDAU GROUP, 2009: 86).

membros das unidades na Argentina e Uruguai. Foi nesta reunião (resolução 3) que se decidiu a tentativa de implantação de um AMI na empresa.

A formação da rede de sindicatos da Gerdau passou, portanto:

- Pela formação de coalizões entre os trabalhadores (o convencimento necessário junto aos operários do chão-de-fábrica pelos líderes que participaram da primeira reunião, questão crucial para a construção da rede de forma consensual e no longo prazo);
- Pela formação de uma Comissão dos Trabalhadores do Grupo Gerdau (esta comissão foi importante, dentre outros aspectos, por possibilitar a formação de um *focal point* de fácil acesso para os intercâmbios ao longo da história da rede);
- Por (tentativas de) negociação junto ao patronato;
- Por um *lock out*, duas campanhas globais e a formação do *Gerdau Workers' World Council* (GWWC) (abordados com mais detalhes adiante).

Os atores que participaram da construção da rede foram os trabalhadores do chão-de-fábrica da empresa, a CNM/CUT, a USW, a FITIM e *bridgebuilders*, isto é, pessoas engajadas nesses movimentos sociais (*idem*, *ibidem*).

A gênese da construção do sindicalismo em rede na empresa, contudo, encontra-se no descontentamento dos trabalhadores da planta de Beaumont, Texas, que se estendeu por todo o território norte-americano onde a Gerdau possui plantas, e passou a contar com a solidariedade de brasileiros ligados à empresa. Os operários de Beaumont entraram em greve após reivindicações relativas a salários, benefícios, condições de trabalho, seguro de saúde e contratos.

A resposta dada pela Gerdau foi o anúncio de *lock out*⁷ para inibir a ação resultante de tais descontentamentos. Assim começou a *USW Comprehensive Campaign*, que durou de 2005 até 2007. Como a greve proposta pelos trabalhadores não surtiu efeito, a mobilização transnacional contou com a ida de peças-chave do Brasil para os EUA, como Fernando Lopes (CNM/CUT) e Nair Goulart (Força Sindical). Seu

⁷ O *lock out*, como a expressão indica, é uma prática adotada pelo patronato para desmobilizar os trabalhadores. Consiste no fechamento da empresa para os mesmos. Assim, salários deixam de ser pagos, por exemplo. Tal prática é proibida no Brasil e não existe expressão similar no vocábulo brasileiro.

objetivo era entregar uma petição ao *chairman* da Ameristeel, Phillip Casey. Outra estratégia era constranger Jorge Gerdau, presidente, e a própria empresa. A campanha contou com o apoio da comunidade local e da mídia. Como aponta Gray:

Primeiro e mais importante, as delegações brasileiras foram uma oportunidade para que os trabalhadores de Beaumont pudessem contar suas histórias diretamente para outros trabalhadores da Gerdau. Segundo, os trabalhadores estadunidenses puderam levar suas histórias de distribuição de *flyers*, comícios, reuniões com políticos e apoio no Brasil ao Texas com eles. Em terceiro lugar, essas trocas enviaram uma mensagem à gerência da Gerdau: não é todo dia que um *lock out* sobre os trabalhadores nos Estados Unidos aparece nas portas da fábrica de São Leopoldo, Brasil. (2009, p. 112, tradução nossa).

A campanha surtiu efeito e em Dezembro de 2005 os trabalhadores começaram a voltar ao trabalho. Após esses acontecimentos, a USW mantém uma pessoa, *bridgebuilder* no Brasil para comunicação e informação. Um novo passo foi dado em direção a outra campanha conhecida por *Global Contract Campaign*.

Outro passo importante foi dado rumo à institucionalização da rede de trabalhadores na empresa: o *Gerdau Workers' World Council* (GWWC) foi estabelecido em Novembro de 2006. Seus objetivos são: “continuar os intercâmbios de informação sobre as negociações e condições locais; o reconhecimento formal do CMT como o agente de barganha para todos os trabalhadores da Gerdau; e iniciar as discussões para a obtenção do AMI” (REPORT apud GRAY, 2009, p. 123, tradução nossa).

2. Regime trabalhista internacional: do diálogo da FITIM com os sindicatos de base e outras organizações (nacionais e internacionais)

Conforme verificamos na primeira parte deste artigo e verificaremos com maior profundidade nesta segunda parte, as interações que ocorrem em fluxo contínuo entre as diversas organizações do mundo do trabalho no século XXI não se encontram apenas nas interações no nível nacional (isto é, entre sindicatos e centrais sindicais nacionais): os intercâmbios, apesar de não serem absolutamente novos, parecem ocorrer com mais frequência contemporaneamente, e são realizadas entre diversas organizações e em diversos níveis (nacional, regional, internacional, nacional-internacional, regional-nacional e assim por diante). Por exemplo, existe uma rede ampla de cooperação da

central finlandesa *Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus* (SASK) que inclui, por exemplo, doação de dinheiro via cooperação com a Confederação Sindical das Américas (CSA, um braço regional da Confederação Sindical Internacional - CSI) que, por sua vez, promove a *Plataforma Laboral de las Américas* (PLA, uma proposta comum de resposta sindical aos processos de globalização) em diversos sindicatos nacionais ao longo do continente sul-americano. Essa proposta, por sua vez, não poderia ser implantada sem o auxílio da *Coordinadora de Centrales Sindicales Andinas* (CCSA), um organismo regional.

O que desejamos demonstrar, implicitamente, é a *rede sindical ampla* que se forma neste começo de século e parece ser uma tendência de longo prazo como resposta à globalização. Nesse sentido, cabe mencionar a internacionalização não só dos sindicatos (por exemplo, a CUT já possui uma secretaria de Relações Internacionais com ampla história), mas da própria relação capital-trabalho e do movimento sindical propriamente. A seguir demonstramos alguns exemplos de redes como resultado do diálogo entre algumas organizações ligadas à FITIM.

2.1. Do diálogo entre a FITIM e os sindicatos de base

As Federações Sindicais Internacionais, como a FITIM, possuem um arcabouço físico representativo para dar suporte aos sindicatos ou centrais sindicais que buscam atuar em rede/ âmbito transnacional. As FSIs são *facilitadoras* das trocas entre os sindicatos de dois ou mais Estados.

Para que um sindicato se articule com outro, em outro país, são necessários conhecimentos sobre (i) a legislação, o sindicalismo e o ambiente democrático ou não à atuação dos sindicatos em dada área; (ii) as línguas praticadas pelos países em intercâmbio; (iii) o *modus operandi* para a elaboração de projetos e campanhas; (iv) a manutenção da comunicação em diversas mídias, como panfletos, jornais impressos, recorrência aos jornais locais, sites e etc.; (v) onde estão localizados os sindicatos nos países onde opera determinada empresa e, desta forma, têm maior facilidade para colocar dois ou mais sindicatos em contato. Também são imprescindíveis (vi)

financiamento para as campanhas globais e (vii) escritórios nos países em questão. (GRAY, 1999: 141-3)

É possível imaginar quão penoso, se não impossível, para os sindicatos de base, estritamente localizados nas plantas das fábricas das empresas, desenvolverem a estrutura oferecida pelas FSIs para uma campanha internacional.

Portanto, o objetivo das FSIs não é necessariamente desenvolver uma campanha, mas oferecer instrumentos, conhecimento e estrutura necessários para que os sindicatos se mobilizem. Seu papel se insere no que Castells (1999) chama de economia informacional, global e em rede:

É informacional porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (...) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimento. *É global* porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes (...) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões de agentes econômicos. *É em rede* porque, nas novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais. (CASTELLS, 1999: 119, grifo do autor).

As FSIs também são importantes para o desenvolvimento de acordos internacionais, os AMIs acima mencionados. Apesar de tais acordos não celebrarem benesses específicas de trabalhadores de uma determinada planta, são importantes na medida em que prevêm convenções importantes da OIT; são acordos guarda-chuva que guardam benesses generalizadas e importantes e podem facilitar o trabalho dos sindicatos em campanhas futuras. Como aponta Gray (2009):

A rede na Gerdau foi formada “informalmente” no sentido que na reunião de 1998 em Charqueadas foi uma iniciativa do USW *Humanity Fund* para aprofundar seu trabalho com a CNM/CUT. Mudanças, reuniões e cooperação pelos acordos hemisféricos como a ALCA manteve a relação USW/CNM/CUT ativa e as comunicações mantidas, **mas a rede não expandiu qualitativamente até que a FITIM se envolveu** em 2003. Como a Gerdau expandiu-se pela Argentina, Colômbia e Estados Unidos, **a coordenação se tornou mais complexo e requereu mais recursos**. O *Steelworker Humanity Fund* foi importante nas primeiras reuniões entre brasileiros e chilenos, mas **uma rede mais global precisava de um ator mais centralizado que coordenasse o crescente aumento de sindicatos** ao longo da América Latina. A fim de gerenciar as complicações e logísticas da expansão da rede na Gerdau, **era natural que a FITIM**

tivesse um papel central na coordenação dos diversos sindicatos.
(GRAY, 2009: 142, grifo nosso)

Outro exemplo de diálogo entre a FITIM e os sindicatos de base se dá no México: devido a uma falha constitucional e a incorporação de alguns sindicatos no seio do Estado desde a Revolução Mexicana (1910-1989) (formando a chamada “família revolucionária”), a maioria dos sindicatos no país são “fantasmas” (alinhados com os interesses patronais ou cooptados por este), e a maioria dos contratos coletivos são “de papel” (isto é, derivam do acordo entre entidades patronais e sindicatos “fantasmas”, beneficiados pelas brechas da lei). Consequentemente, o espaço para atuação de sindicatos independentes é baixo. Por isso, todos os anos a FITIM promove no país uma campanha ampla chamada *Global Days of Action* que geralmente conta com o apoio de diversos sindicatos nacionais, organizações regionais e internacionais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), e o próprio cidadão comum que deseje participar da campanha. O apoio da FITIM a sindicatos mexicanos independentes como *Los Mineros* já incluiu inclusive o envio de uma carta à OIT denunciando a situação do México com diversos exemplos concretos, como aqueles relacionados com as empresas Petróleo Mexicanos (PEMEX), Black & Decker e Johnson Controls, dentre outros (ESPÓSITO, 2012).

2.2. Dos diálogos entre as diversas Organizações Internacionais construindo o regime trabalhista internacional

Algumas OIs são capazes de influenciar positivamente a vida dos trabalhadores pelo globo. Sem a pretensão de esgotar o assunto, apontamos algumas destas OIs, suas formas de operação e seu diálogo. Além da FITIM e das FSIs deste trabalho, apontamos também a OIT, a OCDE, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Também apontamos alguns instrumentos e documentos que atingem o mesmo objetivo, como o *Global Compact*, surgido após a “Declaração do Milênio” da ONU e medidas tomadas pelas próprias empresas, tais como Governança Corporativa, Responsabilidade Social Empresarial (RSE) e o SA 8.000, além dos AMIs apontados neste trabalho.

Como dissemos anteriormente, as OIs não possuem o *enforcement* dos Estados para obrigar atores, países e instituições a adotarem seus princípios e convenções. Entretanto, as medidas tomadas por essas organizações são, muitas vezes, frutíferas. Seu diálogo é, portanto, uma constante tentativa de melhora da vida dos trabalhadores em todos os continentes. Por diálogo entendemos a influência de uma medida tomada por uma organização sobre outra e/ ou sobre os Estados.

Salientamos também que tanto as instituições, quanto os mecanismos que fazem parte do regime trabalhista internacional não são excludentes. Eles fazem parte de um jogo de soma positiva, sob o ponto de vista do trabalho, no cenário internacional.

A OCDE, para elaborar suas “Diretrizes para Empresas Multinacionais”, se baseou na “Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais” da OIT e também na “Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente” (INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL apud JAKOBSEN, 2009: 67).

As diretrizes da OCDE obrigam aos governos que dela participam a adotarem posturas e leis que podem favorecer o movimento sindical. Em outras palavras, se um país desejar participar plenamente das relações econômicas ocorridas no seio da OCDE, deve aceitar as diretrizes contidas em seu bojo. Assim, esse país estaria ratificando, indiretamente, as convenções da OIT. Tal país também deve criar um Ponto Nacional de Contato para divulgar, monitorar e receber denúncias de eventuais desvios às diretrizes ocorridos nas empresas.

Um país pode participar como Observador, como é o caso do Brasil, solicitando entrada em algum comitê da OCDE, pagar anuidade e, no caso de querer participar do comitê de investimento, assinar as “Diretrizes para Empresas Multinacionais”. O Brasil participa de oito comitês na OCDE, paga as anuidades, mas até o momento não é membro pleno. A OCDE já enviou convite oficial ao Brasil. Participar plenamente da OCDE significa ter acesso ao importante conteúdo que os 45 países membros compartilham, como as intervenções em outros organismos como OMC.

A OIT, por sua vez, e influencia diversas outras organizações com sua série de convenções e recomendações, como vimos ser o caso da OCDE. As convenções da OIT também inspiram ferramentas e acordos relativos ao trabalho, como é o caso dos IFAs.

Além disso, o funcionamento da OIT é tripartite (Estado-trabalhadores-empresa) e um litígio levado à OIT deve ser acordado pelas três partes, o que legitima ainda mais o papel dessa organização nos fóruns nos quais atua.

A crítica feita ao modelo dessa organização está ligado exatamente ao tripartidarismo: os interesses das empresa são diametralmente opostos aos interesses da classe trabalhadora. Por esse motivo, os acordos realizados na OIT são amplos e acabam não correspondendo às expectativas das partes envolvidas. Outra crítica aponta, novamente, na questão do *enforcement*, tenho em vista que as convenções da OIT devem ser ratificadas pelos países para serem plenamente praticadas nos Estados em questão. O Brasil, por exemplo, não é signatário de uma das mais importantes convenções, a de número 87, que trata da liberdade sindical.

Iniciativas também foram tomadas por outros organismos, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (JAKOBSEN, 2009: 80). De acordo com o mesmo autor, duas razões motivaram as iniciativas dessas instituições: (i) os ajustes estruturais que culminavam em empréstimos pressupunham medidas recessionistas e custos sociais – imaginava-se que a menção de direitos aos trabalhadores contribuísse para amenizar esses problemas e (ii) tendo a OIT mostrado ser ineficiente no que concerne à regulação do trabalho no mundo, a mão-de-obra barata utilizada em alguns países acabava se tornando uma vantagem comparativa, fato que poderia refletir e afetar até mesmo afetar padrão de trabalho elevado dos países centrais do Sistema Internacional (SI).

Existem ainda outras medidas tomadas por outras instituições, como o *Global Compact* da Organização das Nações Unidas, surgido após a “Declaração do Milênio”, que se mostrou ineficiente sem um terceiro ator que observasse suas premissas e medidas tomadas pela iniciativa privada, como Governança Corporativa, Responsabilidade Social Empresarial (RSE) e o SA 8.000 que, justamente por serem criadas pelas empresas, se mostram ineficientes e ineficazes, qualitativa ou quantitativamente.

Acreditamos também que as ferramentas e organizações mencionadas nos dois últimos parágrafos não se comunicam substancialmente de modo a participar do regime trabalhista internacional.

A FITIM, da forma em que a estudamos neste artigo (junto aos trabalhadores em rede na Gerdau), possui um papel duplo: ao mesmo tempo em que participa ativamente como facilitadora dos movimentos dos trabalhadores (ver o tópico “do diálogo entre a FITIM e os sindicatos de base”), também realiza intercâmbios com outras OIs que participam do regime trabalhista internacional. Influenciam e são influenciadas por organizações como a OIT e a OCDE em uma constante dinâmica de melhorias do regime trabalhista internacional.

Em nosso estudo de caso, a FITIM trabalhou em conjunto com a United Steelworkers (USW), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical, a Comissão dos Trabalhadores do Grupo Gerdau e a Comissão Internacional dos Trabalhadores da Gerdau (Gerdau Workers’ World Council - GWWC). Também se utilizou do *Steelworker Humanity Fund* e divulgou a campanha global da Gerdau em reuniões de sindicalistas em workshops:

The participation of IMF delegates was the first step in creating a formal working group of Gerdau workers recognized and endorsed by the IMF. Furthermore, participants agreed to “to explore the implementation of an International Master Agreement with the Gerdau Group, coordinated by the IMF.” (RESOLUTIONS, 2003).

Caso venha a firmar um IFA com a Gerdau, a FITIM atuará ainda mais efetivamente como intermediador e facilitador do trabalho dos trabalhadores e em conjunto com a OIT, tendo em vista que a implantação de um IFA (i) torna os sindicatos com maior poder de barganha, pois oficializa o compromisso da empresa com os trabalhadores e (ii) novamente será influenciada pela OIT, uma vez que o conteúdo dos IFAs é normalmente inspirado em convenções da Organização.

Considerações finais

O atual artigo buscou analisar a internacionalização do movimento sindical a partir do estudo de caso da rede de trabalhadores na Gerdau, considerando o seu diálogo

de seu sindicato com a FITIM e outras OIs num cenário de redes. Para tanto, traçamos um breve histórico dessa formação a partir da mobilização dos trabalhadores na planta de Beaumont, Texas, EUA, rumo à coalizão continental. Mais especificamente, buscamos apontar o relacionamento da FITIM com os sindicatos baseados nos territórios nacionais e com outras Organizações Internacionais que atuam junto aos trabalhadores.

Como pudemos verificar, o regime trabalhista internacional conta com organizações que trabalham em uma dinâmica de jogo de soma positiva, isto é, a atuação da OIT influenciará a OCDE que, por sua vez, influenciará seus países membros para, finalmente, criar culturas de conquistas dos trabalhadores nos países onde atua. Se essas medidas podem não significar avanços substantivos em países onde as benesses aos trabalhadores já são amplamente garantidas pelo Estado, como é o caso da Noruega, por exemplo, por outro lado podem trazer impactos importantes em países onde os direitos dos trabalhadores praticamente não são previstos na Constituição, como é o caso do Paquistão. Nesse sentido atua também a principal ferramenta defendida pelas GUFs, os acordos internacionais celebrados pelos trabalhadores e empresas.

O capital é global. O trabalho, entretanto, é local. (WATERMAN apud SANTOS, 2005: 93; CASTELLS, 1999: 476; VIGEVANI, 1998: 334). Sem a pretensão de esgotar o assunto ou de julgar o sindicalismo internacional e em rede a saída definitiva para os trabalhadores do começo do século XXI, podemos afirmar que esse modelo sindical é uma realidade que gera resultados notadamente nas grandes corporações com operações em mais de um país.

No século onde a mão-de-obra barata e dócil é procurada e empregada amplamente pelas multinacionais, o diálogo entre sindicalistas é importante na medida em que procura tanto manter os empregos de altos salários nos países desenvolvidos quanto melhorar as condições de trabalho deploráveis nos países à margem do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ESPÓSITO, Kátiuscia Moreno Galhera. **Transnacionalização das relações de trabalho**: o caso da maquila estadunidense Johnson Controls (plantas FINSA e Interiores) e o papel da Federação Internacional de Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas (FITIM). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP; Universidade Estadual Paulista - UNESP; e Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP), São Paulo, 2012.

GERDAU. **Perfil da empresa**. Disponível em: <<http://www.gerdau.com.br/sobre-gerdau/perfil-da-empresa.aspx>>. Acesso em 21/02/2013.

GRAY, C. **Metalúrgicos sem fronteiras**: Building a Global Union at GERDAU. Dissertação (Master of Science). Universidade de Cornell, Ithaca, 2009.

INTERNATIONAL METALWORKERS' FEDERATION. **Per un movimento sindacale internazionale forte**. Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=19339&ol=18>>. Acesso em 26/6/2011.

JAKOBSEN, Kjeld. **Relações sociais transnacionais e o funcionamento do regime trabalhista internacional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Guidelines for multinational enterprises**. Disponível em: <http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34889_1_1_1_1,00.html>. Acesso em 29/6/2011.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Trabalhar o mundo**: os caminhos do novo internacionalismo operário. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

VIGEVANI, T. **MERCOSUL**: impactos para trabalhadores e sindicatos. São Paulo: LTr, 1998.

WEBER, Marx. **Economia e Sociedade**. Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

Artigo recebido dia 07 de outubro de 2012. Aprovado em 30 de abril de 2013.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a internacionalização do movimento sindical a partir do (estudo de) caso Gerdau, considerando seu diálogo com a Federação Internacional de Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas (FITIM) e outras Organizações Internacionais (OIs) em um cenário de redes sociais que atuam através de diversos níveis (nacional, regional e/ou internacional). Partiremos da observação do relacionamento da multinacional brasileira Gerdau com a FITIM e os trabalhadores das plantas nos países em que a empresa possui operações.

PALAVRAS-CHAVE

Organizações Internacionais, Federação Internacional de Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas, Rede Sindical Transnacional.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the internationalization of the labor movement from the Gerdau case, considering its dialogue with the International Metalworkers' Federation (IMF) and other international organizations (IOs) in a setting of social networks that act through different levels (national, regional and/or international). We begin observing of the relationship of the Brazilian multinational Gerdau with the IMF and the workers of the plants in countries where the company operates.

KEYWORDS

International Organizations, International Metalworkers' Federation, Transnational Unionist Network.

SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS: RELEVÂNCIA DA CARTA AFRICANA DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS

Regional systems human rights protection: relevance of African charter on human rights and peoples

*Jeane Silva de Freitas*¹
*Sibelle Silva Macedo*²

Introdução

No campo das Relações Internacionais, a história dos Direitos Humanos é considerada relativamente recente. Contudo, essa temática surgiu no contexto internacional imerso em intensas incongruências. Se por um lado, esperava-se que os países cumprissem os ideais enaltecidos na revolução francesa, ao qual colocava o ser humano como um sujeito de direitos, em outra esfera global surgia outros fatores, como os regimes totalitários, que desconstruía toda a noção de solidariedade social (PIOVESAN, 2011).

Em face da conjuntura caótica do pós-guerra, a comunidade internacional atentou para a necessidade de criar mecanismos que oferecessem condições de negociar e resolver os conflitos por vias pacíficas e, desse modo, evitar a emergência de novas guerras no cenário internacional (TOSI, 2005).

Nesse sentido, a tarefa de promover uma paz mais duradoura entre os Estados foi atribuída, num primeiro momento, a criação de uma Liga das Nações (ou Sociedade

¹ Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Atualmente, pesquisadora no projeto Segurança Estatal e Segurança Humana: Estudo Dual das Lógicas de Segurança, Partindo do Local (Paraíba) para o Regional (América do Sul e Leste Asiático). E-mail: jeanesfreitas@hotmail.com.

² Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. E-mail: sibelle_macedo2012@hotmail.com.

das Nações) em 1920. Contudo, esse projeto não obteve o êxito esperado pelas nações signatárias em virtude das instabilidades ocorridas nos processos de negociações do Tratado de Versalhes. Uma nova concepção para a manutenção da paz internacional surgiria após o término da Segunda Guerra Mundial com a criação das Nações Unidas em 1945 (MANDUCA, 2011).

Com o advento das Nações Unidas, as preocupações das grandes potências se voltaram para o alicerçamento de novos paradigmas que culminassem na estabilização do sistema internacional. Sendo assim, outros fatores foram adicionados na agenda dos Estados como pilares prioritários, entre eles: o desenvolvimento social e econômico, a manutenção da paz e a elevação da condição humana, por meio da emergência dos Direitos Humanos.

Os Direitos Humanos reservados exclusivamente a jurisdição nacional passaram a transcender as fronteiras estatais. Nesse sentido, a soberania estatal sofreu “um processo de relativização”, tendo em vista que o papel do Estado passou a ser analisado não apenas como um promotor das garantias dos direitos individuais, mas também como um potencial contribuinte às violações dos Direitos Humanos e, desse modo, as relações entre o Estado e seus nacionais passaram a ser suscetíveis às intervenções internacionais, como forma legítima de garantir os Direitos Humanos promulgados na Declaração (PIOVESAN, 2011).

A gradativa evolução desses direitos, todavia, não impediu que surgissem um impressionante arcabouço de graves violações contra a dignidade da pessoa humana, elucidadas sob diversas formas de violência no que diz respeito aos crimes, a exemplo dos “genocídios, execuções sumárias, perseguições, mutilações físicas e o isolamento em campos de concentração e trabalho”, disseminados em vários países do sistema global (ADORNO, 2007).

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva analisar brevemente o nível de implementação dos Direitos Humanos no plano regional dos Estados, especialmente, o Sistema Europeu, o Interamericano e o Africano, no que concerne aos seus avanços e desafios no processo de concretização desses direitos. Para tanto, analisar-se-á a

relevância da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos na perseguição da internacionalização dos Direitos Humanos para seus nacionais.

Internacionalização dos Direitos Humanos

No plano regional a internacionalização dos Direitos Humanos é concebida por meio dos sistemas regionais de promoção e proteção de tais direitos como estruturas complementares de interação dos sistemas globais. Nessa ótica, destacam-se o Sistema Europeu, o Interamericano e o Africano, como mecanismos geograficamente mais acessíveis aos indivíduos. Nesse sentido, Piovesan destaca que:

Na medida em que um número menor de Estados está envolvido, o consenso político se torna mais facilitado, seja com relação aos textos convencionais, seja quanto aos mecanismos de monitoramento. Muitas regiões são ainda relativamente homogêneas, com respeito à cultura, à língua e às tradições, o que oferece vantagens (SMITH apud PIOVESAN, 2011).

Os sistemas regionais existentes apresentam um aparato judicial independente e baseado em tratados, o que por sua vez, afastou as possibilidades de controvérsias com relação à efetividade de suas decisões. Em termos gerais, dentre os modelos supracitados, o Sistema Europeu é o mais solidificado e influente no cenário internacional, pois sua institucionalidade é baseada numa estrutura estritamente judicial. Esse caráter justicializado, o colocou em posição de destaque em relação aos outros sistemas regionais por estabelecer alguns critérios singulares aos seus signatários, entre os quais a aceitação da “Convenção Europeia de Direitos Humanos” como sua jurisdição. Dessa forma, o não cumprimento dessas obrigações poderia implicar no desligamento desses Estados signatários perante a Comunidade (MENDEZ, 1998).

Sistema Regional Europeu

O Sistema Europeu é considerado o mais avançado dos sistemas regionais, por ter instituído por meio da Corte Internacional, um ordenamento no qual os Estados soberanos aceitassem e aplicassem suas determinações em prol de garantir a todos os indivíduos o direito de apelarem à Corte Europeia, em casos de violação contra a dignidade da pessoa humana (PIOVESAN, 2011). Dentro dessa perspectiva, o Artigo 1º

da Convenção Europeia de Direitos Humanos estabelece que os Estados-parte salvaguardem os direitos e liberdades para todos os indivíduos de sua jurisdição. Desse modo:

Essa cláusula obriga os Estados a adotar todas as medidas necessárias no âmbito doméstico visando à implementação da Convenção, tendo em vista a necessidade de compatibilizar o direito interno com os parâmetros convencionais, o que pode envolver a adoção de medidas legislativas internas ou mesmo a revogação de normas incompatíveis com a Convenção (PIOVESAN, 2011).

Em outro aspecto, a relevância do alto grau de cumprimento dos Estados signatários junto a Corte, deve-se ao fato de que os Estados envolvidos nessa conjuntura possuem uma principiologia democrática³, com a qual, essas nações procuraram buscar um ajustamento em suas diretrizes domésticas de acordo com as determinações dos organismos responsáveis, sem acarretarem prejuízos, ideologicamente traumáticos, aos países (MENDEZ, 1998).

Sistema Regional Interamericano

Com relação ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a contextualização é marcada por um panorama considerável de exclusões sociais e heranças ditatoriais⁴. No contexto das ditaduras, os mais basilares direitos inerentes ao indivíduo, foram extraídos sob diversas formas de violações contra a dignidade da pessoa humana. Ainda que o processo de democratização tenha se estabelecido na região, sua efetiva concretização ainda é um desafio perseguido pelos países latino-americanos (PIOVESAN, 2011).

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é regido por dois regimes internacionais: a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Todavia, a Convenção Americana é o

³ A anexação de todos os países da Europa Central e do Leste europeu, ainda representa um desafio na consolidação das implementações da Corte Europeia, tendo em vista que essas regiões ainda apreciam democracias em fase de construção.

⁴ 'Em 1978, quando a Convenção Americana de Direitos Humanos entrou em vigor, muitos dos Estados da América Central e do Sul eram governados por Ditaduras, tanto de direita, como de esquerda. Dos 11 Estados partes da Convenção à época, menos da metade tinha governos eleitos democraticamente. A outra metade dos Estados havia ratificado a Convenção por diversas razões de natureza política' (BUERGENTHAL apud PIOVESAN, 2011).

órgão de maior relevância no sistema, tendo em vista suas resoluções que, por exemplo, determina que apenas os Estados signatários da OEA possam aderir à Convenção Americana (ibidem).

A Convenção Americana possui um vasto catálogo de direitos⁵, contudo não faz menção a “qualquer direito social, cultural ou econômico”. A mesma, preocupa-se especificamente em direcionar os Estados a alcançarem o pleno cumprimento de tais direitos através dos instrumentos legais adequados (PIOVESAN, 2011). Sendo assim, os Estados signatários se comprometem em garantir a efetivação dos direitos e liberdades acordados, sem qualquer restrição.

A observância na proteção aos Direitos Humanos na América ficou a cargo da Comissão Interamericana. Criada em 1959, a Comissão atua na promoção e na proteção dos Direitos Humanos por meio de mecanismos judiciais, configurados sob a forma de Declarações, Convenções ou com missões “*in loco*”, além de promover relatórios situacionais dos Direitos Humanos nos países infratores. Esses relatórios são submetidos à Assembleia Geral da OEA para apreciação, acarretando assim, um impacto determinante sobre a situação vigente das violações do Estado em questão (MENDEZ, 1998).

Outro órgão de caráter jurisdicional nos sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos é a Corte Interamericana. São atribuídas duas envergaduras à Corte: a natureza consultiva e contenciosa. Para tanto, Piovesan enfatiza:

‘a primeira, de natureza consultiva, relativa à interpretação das disposições da Convenção Americana, assim como das disposições de tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos; a segunda, de caráter jurisdicional, referente à solução de controvérsias que se apresentem acerca da interpretação ou aplicação da própria Convenção’ (FIX-ZAMUDIO apud PIOVESAN, 2011).

⁵ ‘A Convenção Americana é mais extensa que muitos instrumentos internacionais de direitos humanos. Ela contém 82 artigos e codifica mais que duas dúzias de distintos direitos, incluindo o direito à personalidade jurídica, à vida, ao tratamento humano, à liberdade pessoal, a um julgamento justo, à privacidade, ao nome, à nacionalidade, à participação no Governo, à igual proteção e à proteção judicial. A Convenção americana proíbe a escravidão; proclama a liberdade de consciência, religião, pensamento e expressão, bem como a liberdade de associação, movimento, residência, ao lado da proibição da aplicação das leis *ex post facto*’ (BUERGENTHAL, 1988 apud PIOVESAN, 2011).

Dentro dessa análise, a natureza consultiva, estende o direito de recurso na Corte Interamericana a todos os Estados membros da OEA. Ressalta-se que a “Corte Interamericana de Direitos Humanos tem a mais ampla jurisdição em matéria consultiva, se comparada com qualquer outro Tribunal internacional” (PIOVESAN, 2011). Nessa perspectiva, a Corte tem conferido coerência e unificação aos mecanismos procedimentais dos tratados de Direitos Humanos.

No aspecto contencioso, a jurisdição da Corte é reservada aos Estados signatários da Convenção Americana. Para tanto, estabelece-se como obrigatoriedade que todo o Estado-parte adote juridicamente, as determinações da Corte sem nenhuma reserva, “em todos os casos relativos à interpretação e aplicação da Convenção” (ibidem). Desse modo, a Corte possui competência para analisar e julgar os casos de denúncia que envolva violações contra a Convenção.

Sistema Regional Africano

Dentre os sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos, o Sistema Regional Africano é considerado o mais recente e, portanto, o mais incipiente no que concerne à normatividade interna do sistema. No que concerne a essa normatividade protetiva do sistema africano, pode-se observar que:

Os Estados Africanos têm participado ativamente da ratificação ou adesão a tratados de direitos humanos. Até 2005, ao menos 43 Estados africanos haviam ratificado o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ao passo que 42 Estados haviam ratificado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. [...] Com efeito, os direitos humanos são assegurados nas Constituições da maioria dos Estados africanos. As Constituições do Gabão, Nigéria, Ruanda, Burkina Faso, Camarões, Guiné, Libéria, Malawi, Tanzânia, Togo, Marrocos e Cote D’Ivoire, para mencionar algumas, todas contêm diversas previsões afetas aos direitos humanos [...] (OUKO apud PIOVESAN, 2011).

Nessa conjuntura, o projeto da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos teve sua origem nos debates ocorridos na Assembleia de Chefes de Estados da antiga Organização da Unidade Africana (OUA), a qual, foi substituída pela União Africana (UA), em 2000. Nesse sentido, por meio da Resolução AHG/Dec. 115 (XVI), o projeto da Carta Africana foi aprovado em Banjul, Gâmbia, em Janeiro de 1981, mas

só entrou em vigência em 1986 após alcançar “o número mínimo de ratificações necessárias” (BRANT; PEREIRA; BARROS, [199-?]). Assim, o sistema regional africano é considerado um reflexo de suas particularidades históricas, no que se refere “ao alto grau de heterogeneidade”, assim como, ao processo constitutivo de autodeterminação de seus povos (PIOVESAN, 2011).

Com a Carta Africana, também conhecida como Carta de Banjul, inaugurou-se no continente africano um importante instrumento jurídico regional no combate e proteção às questões relativas aos Direitos Humanos. Ademais, a Carta de Banjul consagrou no direito internacional dos direitos do homem a enunciação da relação dialética entre direitos e deveres, tanto para os direitos do homem como para os direitos dos povos (PIRES, 1999). Diferentemente dos demais organismos de proteção, especialmente os mencionados anteriormente, a relevância atribuída a Carta africana consiste no fato de que a mesma ainda enaltece e incorpora, à normatividade jurídica, algumas singularidades de sua tradição histórica, conforme sinalizado por Piovesan (2011):

[...] sobre o debate entre culturalismo e universalismo no campo dos direitos humanos, com destaque aos temas do direito costumeiro africano e a discriminação contra as mulheres, bem como da aplicação da lei Sharia em face dos parâmetros protetivos internacionais de direitos humanos [...].

Nesse sentido, a tradição cultural africana foi exaltada em três aspectos norteadores: “a consagração dos valores tribais como corolário do espírito da Carta”, ressaltados no preâmbulo da Carta; “a disposição singular não só de direitos, mas também de deveres dos indivíduos africanos para com seus grupos familiares e, finalmente, a afirmação conceitual dos direitos dos povos como Direitos Humanos” (BRANT; PEREIRA; BARROS, [199-?]).

Além dessas características, a Carta Africana também se distinguiu dos demais dispositivos internacionais de proteção aos Direitos Humanos por possuir uma perspectiva mais voltada ao coletivismo, ou seja, a “Carta reconhece não apenas os mais universalmente aceitos direitos civis e políticos, mas também direitos econômicos, sociais e culturais” (PIOVESAN, 2011). Esta nova concepção constituiu uma significativa ruptura com o modelo ocidental de direitos do homem, pautados numa

percepção de direito formulado como “um conjunto de prerrogativas, que originam por reciprocidade um feixe de deveres ou obrigações” (PIRES, 1999).

Nesse aspecto, a vertente relativista parte da conjectura de que cada Estado possui sua própria concepção de direitos fundamentais e, portanto, encontra anuência nas especificidades “culturais e históricas de cada sociedade” (PEIXOTO, 2007). Considerando-se tais fatores, para as sociedades islâmicas, ressalta-se que:

A visão corânica do ser humano, por exemplo, parte do pressuposto de que o homem é representante de Deus (Khalifah Allah) na terra. E o relacionamento do homem com Deus, por meio dos valores espirituais da verdade, da justiça e da compaixão, são essenciais na compreensão do próprio fundamento da existência humana (PEIXOTO, 2007).

Na tentativa de salvaguardar e promover os Direitos Humanos no continente africano, a Carta criou uma Comissão africana dos direitos do homem e dos povos, embasada nos apontamentos de seu artigo 30, segundo o qual, a Comissão teria sido criada junto à Organização da Unidade Africana (OUA) perseguindo a ambição de garantir a proteção dos Direitos Humanos dos povos da África de acordo com suas realidades.

No que se refere à competência da Comissão, tratou-se de um órgão eminentemente de caráter político, tendo em vista que suas decisões não obrigavam os Estados-parte a cumpri-las. No entanto, segundo a Carta Africana, a Comissão vem atuando em diversas áreas de promoção dos Direitos Humanos de seus povos, a exemplo de, “examinar os relatórios periódicos apresentados pelos Estados; e investigar, debater e elaborar relatórios conclusivos frente a denúncias de violações aos direitos humanos salvaguardados pela Carta” (BRANT; PEREIRA; BARROS, [199-?]).

Em outra análise, a circunscrição e a eficácia da Comissão em matéria de Direitos Humanos, é potencialmente poderosa, mas ainda não atingiu uma força continental no território africano, considerando-se que seu trabalho não é amplamente reconhecido pela totalidade dos seus Estados signatários. Nesse sentido, é importante destacar que a “Comissão apreciou apenas algumas centenas de casos e boa parte dos Estados não leva a sério as obrigações de elaborar relatórios periódicos” (HEYNS apud

PIOVESAN, 2011). Assim, os problemas relativos à proteção e garantia dos direitos civis africanos estão vinculados a uma variedade de fatores, entre os quais, a questão mais problemática reside no fato de que:

As decisões da Comissão possuem natureza estritamente recomendatória e são intituladas *recomendações*. Todos os casos de violações aos direitos humanos a ela submetidos, após a devida análise e elaboração de um relatório, devem, obrigatoriamente, serem levados à discussão no seio da Conferência dos Chefes de Estado e Governo da União Africana. A estes cabe a decisão final sobre a resolução do caso, inclusive no que tange à publicidade dos mesmos, mediante sua publicação ou não (BRANT; PEREIRA; BARROS, [199-?]).

Outra problemática apontada por Piovesan (2011) está relacionada à falta de independência dos membros da Comissão e, nesse sentido a autora ressalta:

‘A Comissão, para atuar de forma efetiva, tem de ser independente dos Estados. Contudo, ao longo de sua história, vários dos seus 11 membros têm tido conhecidas conexões com governos, alguns sendo inclusive embaixadores. [...] Além disso, para que um órgão dessa natureza possa desenvolver seu trabalho, são necessários fundos e recursos suficientes. Isto tem sido um problema constante para a Comissão Africana [...] e tem inevitavelmente impactado sua efetividade’ (MURRAY apud PIOVESAN, 2011).

Dada a natureza não jurisdicional da Comissão Africana nas decisões referentes aos casos de violações aos Direitos Humanos, uma leva de ONGs internacionais estimulou a criação de uma Corte supranacional para as resoluções de conflitos no continente africano. Sendo assim, com o intuito de complementar juridicamente as ações implementadas pela Comissão, “em 1998, foi adotado o Protocolo à Carta Africana, visando à criação da Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, em Adis Abeba, na Etiópia. O Protocolo entrou em vigor em janeiro de 2004” (PIOVESAN, 2011).

Diferentemente do reconhecimento atribuído à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a ratificação dos Estados signatários da Carta Africana ao Protocolo ainda se apresenta incipiente, tendo em vista que dos 54 Estados africanos, apenas 24 aderiram efetivamente à Corte Africana (PIOVESAN, 2011). No que se refere a sua competência, a Corte Africana compartilha de duas atribuições: a competência contenciosa e a competência consultiva.

No âmbito da competência de contenção, os cidadãos africanos desfrutam de uma “reivindicação limitada”, no sentido de poderem levar suas denúncias junto a Corte. Contudo, essa denúncia só será aceita se o Estado em questão expressar formalmente a submissão para tal petição individual. Ainda nessa perspectiva, qualquer caso submetido à Corte, estará subjugado às decisões em conformidade com a Carta Africana ou qualquer outro instrumento internacional de Direitos Humanos, com o qual o Estado litigioso tenha estabelecido tratado (BRANT; PEREIRA; BARROS, [199-?]).

Quanto à competência consultiva, a Corte poderá emitir opiniões e interpretações consultivas no que verse sobre as questões de direitos humanos ou qualquer dispositivo da Carta Africana. Essas opiniões consultivas poderiam ser solicitadas pelos Estados-parte da própria União Africana e de seus órgãos ou de qualquer organização do continente africano, contanto que União Africana o reconheça (ibidem).

Entre as fragilidades apresentadas pela Carta Africana, importa ainda assinalar a natureza de sua imprecisão em relação à definição dos “direitos”, configurando-se de forma ambígua e insuficiente. Além disso, em virtude da ausência de limitações específicas, como no caso da relação da “proteção do Estado em detrimento do indivíduo”, o conteúdo dos direitos se reduz e, nessas circunstâncias, é proporcionado ao Estado uma ampla margem de apreciação (PIRES, 1999).

A partir dos apontamentos supracitados, conclui-se que o pouco reconhecimento atribuído à Corte por parte dos Estados signatários se deve, por um lado, “as fragilidades da proteção dos Direitos Humanos no âmbito interno dos Estados”. Por outro, refere-se ao fato de que “até março de 2010 apenas um caso havia sido submetido à Corte, que decidiu não ter jurisdição para apreciá-lo, uma vez que o Estado envolvido não havia reconhecido sua jurisdição” (PIOVESAN, 2011). Vale ressaltar que para uma efetiva implementação das decisões da Corte Africana, torna-se necessário a afirmação de que:

‘Uma cultura de direitos humanos é vital para que os direitos e liberdades assegurados pela Carta sejam exercidos em larga escala na África. Este objetivo, contudo, não poderá ser atingido sem a vontade política dos Estados que ratificaram a Carta, a fim de reduzir a distância entre a adesão às obrigações decorrentes da Carta e a efetiva realização dos direitos e

liberdades em suas respectivas jurisdições [...]’ (DANKWA apud PIOVESAN, 2011).

Portanto, o sucesso das futuras decisões da Corte Africana está condicionado, em grande medida, à atuação efetiva da sociedade civil no que tange as questões de inspeção, prevenção e monitoramento das atividades por ela implementadas.

Conclusão

Conforme enfatizado por Bobbio (2004), o grande problema dos Direitos Humanos na atualidade, “não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*”. Nesse sentido, a preocupação com os direitos do homem saem da esfera filosófica, na qual eram mensurados os fundamentos basilares dos direitos, para tomarem contornos de natureza mais políticos, no sentido de objetivarem os mecanismos legais para garanti-los.

Nesse sentido, os três sistemas regionais de Direitos Humanos discutidos ao longo do trabalho, buscaram vislumbrar não apenas os desafios, mas principalmente os benefícios e as possibilidades positivas no processo de definição de normas para a proteção dos Direitos Humanos no âmbito doméstico. Ademais, esses sistemas regionais permitem adotar mecanismos de cumprimento legal que admitem uma coadunação com as realidades culturais locais.

No que se refere ao continente africano, a Carta Africana se constituiu como um importante mecanismo institucional de proteção regional dos direitos do homem. Obviamente que sua eficácia, encontra-se em um processo de construção, especialmente, em virtude do excessivo respeito pela soberania dos Estados. No entanto, o papel da Comissão Africana de Direitos do Homem, no longo prazo, poderá se constituir como um mecanismo decisivo na definição e delimitação desses direitos para os cidadãos africanos.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. 2007. **Os primeiros 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.** Disponível em: <http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_remository&Itemid=99&func=fileinfo&id=178>. Acesso em: 09/04/2011.

BOBBIO, Norberto. 2004. **A era dos direitos.** ed. Nova. Rio de Janeiro: Elsevier.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; PEREIRA, Luciana Diniz Durães; BARROS, Mariana Andrade e. [199?]. **O sistema africano de proteção dos direitos humanos e dos povos.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_brant_sistema_africano_leonardo_nemer_caldeira_brant.pdf>. Acesso em: 08/09/2011.

BUERGENTHAL, Thomas. 1988. **International human rights.** Minnesota: West Publishing.

DANKWA, Victor. **The promotional role of the African Commission on Human and People's Rights.** Malcolm Evans e Rachel Murray (eds.), The African charter on human and peoples' rights: the system in practice – 1986-2000. p. 352.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. 1993. **La evolución Del derecho internacional de los derechos humanos em las Constituciones latino-americanas.** Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Brasília, v. 45/46, n.84/86.

HEYNS, Christof Heyns; VILJOEN, Fran. 1999. **An overview of human rights protection in Africa.** Rev. South African Journal on Human Rights, v. 11, part. 3.

MANDUCA, Paulo César. 2011. **Panorama dos Direitos Humanos nas Relações Internacionais.** Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/paulo_cesar_manduca.pdf>. Acesso em: 09/09/2011.

MENDEZ, Juan E. 1998. **Direitos Humanos no século XXI. In: Proteção Internacional dos Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: IPRI.

MURRAY, Raquel. **The African Commission and the Court on Human and Peoples' Rights.** In: Rhona K. M. Smith e Christien van den Anker (eds.), The essentials of human rights, p.7.

OUKO, John Otieno. **Africa: the reality of human rights.** In: Rhona K. M. Smith e Christien van den Anker (eds.), The essentials of human rights, p. 1.

PEIXOTO, Érica de souza Pessanha. 2007. **Universalismo e Relativismo Cultural**. Rev. Faculdade Direito. Campos, v. 8, n. 10, p. 255-281.

PIOVESAN, Flávia. 2011. **Direitos Humanos e Justiça Internacional: Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 2º ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva.

PIRES, Maria José Moraes. 1999. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Documentação e Direito Comparado, n. 79/80. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/atividade-editorial/pdfs-publicacoes/7980-b.pdf>> Acesso em: 10/09/2011.

SMITH, Rhona K. M. 2003. **Textbook on international human rights**. Oxford, Oxford University Press.

TOSI, Giuseppe. 2005. **Direitos Humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: Universitária- UFPB.

Artigo recebido dia 28 de outubro de 2012. Aprovado em 03 de abril de 2013.

RESUMO

Os sistemas regionais existentes apresentam um aparato judicial independente e baseado em tratados, o que afasta as possibilidades de controvérsias com relação à efetividade de suas decisões. O presente trabalho objetiva analisar os Direitos Humanos no plano regional dos Estados, especialmente, o Sistema Europeu, o Interamericano e o Africano, apontando seus avanços e desafios.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos Humanos, Sistemas Regionais, Carta Africana.

ABSTRACT

The regional systems existing have an independent judicial system based on treaties, which removes the possibility of controversy regarding the effectiveness of their decisions. This study aims to analyze Human Rights at the regional states, especially the European System, the Inter-American and African, pointing his advances and challenges.

KEYWORDS

Human Rights, Regional Systems, African Charter.

RESENHA

Bookreview

HUGO CHÁVEZ: DA ORIGEM SIMPLES AO IDEÁRIO DA REVOLUÇÃO PERMANENTE¹

Anatolio Medeiros Arce²

O livro do jornalista inglês Bart Jones foi publicado em um momento particular e não menos oportuno na administração de Hugo Chávez. A obra foi concebida em 2007, ano em que o presidente venezuelano havia sido derrotado em um referendun no qual continha propostas de alterações a Constituição do país³.

Esse livro foi escrito com uma narrativa jornalística, sem uma distinção rígida entre os acontecimentos na ordem cronológica, buscando desmistificar bem como desmentir algumas afirmações colocadas em outros livros-biográficos escritos sobre Hugo Chávez, a exemplo de ter se “desentendido” com sua mãe. Segundo a obra escrita por Mercano & Bezerra⁴, Chávez ficou dois anos sem falar a mesma. Todavia, na obra resenhada, Jones desmentiu essa versão através do relato de alguns familiares do presidente, a exemplo do irmão Adan Chávez e do próprio Hugo Chávez, embora ele tenha confirmado ter tido atritos com a mãe (JONES, 2008, p. 27).

Nos primeiros capítulos, o autor busca compreender como surgiu o que denominou de “furacão Chávez”. Aproveitando-se da maneira peculiar em que o líder

¹ JONES, Bart. Hugo Chávez: da origem simples ao ideário da revolução permanente. Tradução: Rodrigo Castro. São Paulo: Novo Conceito Editora, 2008, p.516. ISBN: 978-85-99560-42-6. Título no original: Hugo! : the Hugo Chavez story from mud hut to perpetual revolution.

² Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Grande Dourados -- UFGD. Mestrando em História pelo Programa de Pós-graduação em História. E-mail: anatolio.arce@r7.com.

³ Ver: MARINGONI, Gilberto. A revolução venezuelana. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p.27-42.

⁴ Ver: MERCANO, Cristina & BEZERRA, Alberto. Hugo Chávez sem uniforme: uma história pessoal. Tradução: Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Gryphus, 2006.

da revolução bolivariana apareceu no cenário político da Venezuela, Jones explora o fato como uma consequência de sucessivos erros políticos cometidos pela elite dirigente que conduziu a Venezuela entre as décadas de 1960 e 1990. Segundo o autor, ela foi responsável por criar condições propícias ao então tenente-coronel Chávez tentar um golpe de Estado em fevereiro de 1992, lhe outorgando popularidade suficiente para se eleger presidente da República em 1998. A tentativa de golpe foi descrita pelo autor como um evento-chave, como na verdade o foi, porém procurou fugir da questão entre o legal ou ilegal, diferente ao que muitos autores fizeram e, na maioria dos casos, trataram como sendo algo atrelado à ilegalidade.

O golpe de Estado sofrido por Chávez em abril de 2002 é abordado por Bart Jones como o resultado de uma reação da antiga oligarquia dirigente, com o apoio dos Estados Unidos, as políticas consideradas controversas que alteraram a distribuição das rendas vindas da exploração petrolífera. Por outro lado, a volta do presidente ao poder após algumas horas em que foi deposto e substituído pelo empresário Pedro Carmona, é descrita como uma manifestação das massas que exigiram a volta de “seu líder”. A análise de Bart Jones reforça a tese de que o apoio popular foi a única sustentação de Chávez no poder, principalmente nos momentos mais complicados. Neste caso, a quantidade prevaleceu, embora durante os distúrbios de abril de 2002, Chávez tenha concordado em anular as demissões na PDVSA, motivo pelo qual a oposição havia justificado as passeatas pedindo a renúncia do presidente. Nesse sentido, a greve petroleira de 2003 também foi vislumbrada por Jones como uma iniciativa da elite e desprovida de apoio popular, chamando-a de “locaute da gerência” (JONES, 2008, p. 401).

No entanto, ao longo da obra Jones buscou enfatizar aspectos da vida pessoal do presidente da Venezuela e dos primeiros sete anos de sua administração, misturando com uma longa análise do cenário político venezuelano, ao demonstrar sê-la influenciada por acontecimentos no cenário internacional e na América Latina. Ademais, traços na personalidade de Chávez foram descritos pelo autor, principalmente o costume de trabalhar por longas horas e o ranço autoritário de sua personalidade que refletia nas decisões de seu governo, querendo demonstrar contínua vigilância, inclusive

ligando para emissoras de TV lhes informando estar assistindo a programação (JONES, 2008, p. 482).

A personalidade de Chávez foi descrita como vulnerável ao “paparico” de seus apoiadores, com ego fácil de ser alimentado com elogios (JONES, 2008, p. 185). Porém, o mais enfatizado pelo autor foi o carisma e a espontaneidade de Chávez. Episódios como nas várias viagens feitas à Ásia, o fato de cumprimentar cozinheiros, faxineiros e os guarda-costas dos chefes de Estado com quem se encontrava, são largamente descritos. Chávez gostava de chamar atenção e a melhor maneira encontrada por ele de atingir tais objetivos era quebrando protocolos diplomáticos, a exemplo do ocorrido no Japão quando abraçou o imperador Akihito (JONES, 2008, p. 262).

Por fim, o autor se ocupa de um ponto importante na análise da Venezuela durante o governo de Hugo Chávez: o socialismo do século XXI. Sem definir com precisão o que seria esse socialismo, Jones o situou como “algo que se colocava entre o “capitalismo selvagem” e o comunismo fracassado” (JONES, 2008, p. 464). Esse socialismo consistia em criticar o *status quo* do cenário internacional e a hegemonia dos países desenvolvidos (a exemplo dos Estados Unidos) na América Latina.

O escopo cronológico do livro termina no ano de 2007, por isso não analisa a gestão Chávez após essa data. Desta forma, em dois posfácios escritos em 2008 é possível vislumbrar uma mudança de tratamento por parte do autor. Há um abandono do discurso analítico e compreensivo e as críticas se tornaram mais nítidas e incisivas no sentido de rechaçar o crescente processo de concentração de poderes que Chávez tentava realizar naquele momento, principalmente as alterações constitucionais que ampliavam o mandato presidencial, proporcionavam mais poderes ao presidente da República e o permitiam se reeleger quantas vezes quisesse. Ante tais acontecimentos, Jones demonstrou antipatia e ceticismo, afirmando que a revolução bolivariana estivesse se transformando em algo “isolado” e desprovido de “saudáveis” debates internos (JONES, 2008, p. 507). A partir disso, os traços autoritários e egoístas na personalidade do presidente da Venezuela se sobressaíam aos demais.

O livro escrito por Bart Jones é um dos vários que foram publicados na forma de biografia ao longo dos anos em que Hugo Chávez governou a Venezuela, entre 1999 e

2013, com destaque aos livros escritos por Richard Gott, com relativo conhecimento do processo político na Venezuela⁵. Contudo, o interesse de autores em escrever sobre Chávez, um personagem histórico indiscutivelmente controverso, abre margem para pensar como ele e sua figura são representadas frente a jornalistas, escritores e acadêmicos. Isso independe se o autor em questão tem ou não simpatia por Chávez e por suas políticas implementadas na Venezuela. Tais questões podem se tornar mais visíveis nos trabalhos produzidos após a morte de Hugo Chávez e nesse sentido os desdobramentos na política da Venezuela e o tratamento que os “herdeiros” do regime relegarão a imagem do líder da Revolução Bolivariana tende a influenciar bastante nesse aspecto.

Resenha recebida dia 24 de março de 2013. Aprovado em 25 de maio de 2013.

⁵ Ver: GOTT, Richard. À SOMBRA DO LIBERTADOR: Hugo Chávez e a transformação da Venezuela. 1ª Edição. Tradução: Ana Corbisier. São Paulo: Expressão Popular, 2004. Ou, GOTT, Richard. Hugo Chávez and the bolivarian revolution. London: New Left Books, 2005.

NORMAS DE SUBMISSÃO / Submission Standards

Diretrizes para Autores

1. A revista **CONJUNTURA AUSTRAL** publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em **três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura** (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 12 mil caracteres (incluindo espaços) e os artigos de pesquisa devem conter cerca de 25 mil caracteres, as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 3 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
8. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
9. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
10. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
11. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

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 inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

Author Guidelines

1. The journal **CONJUNTURA AUSTRAL** publishes articles and book reviews;
2. The journal is divided in **three sections: Conjuncture (Conjuntura), Research (Pesquisa) and Review (Leitura)**;
3. The conjuncture analysis articles must contain a minimum of 8 thousand and a maximum of 12 thousand characters (spaces included) and the research articles must contain around 25 thousand characters; the book reviews must contain around 3 thousand characters (spaces included);
4. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature;
5. The bibliography must follow the rules of the Chicago system (Author, date), specifying the used literature at the end of the text;
6. Contributions must be original and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
7. Contributions must contain the full name of the author, their titles and institutional affiliation;
8. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
9. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
10. Contributions must be accompanied of: 3 key-words in Portuguese and 3 key-words in English; Title in English; Abstract in Portuguese, Abstract in English, both with up to 50 words.
11. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

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. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style and bibliographical requirements* described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

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".



INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)