



# ÁFRICA DO SUL: DO ISOLAMENTO À CONVIVÊNCIA

Reflexões sobre a relação com o Brasil

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado* José Serra  
*Secretário-Geral* Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente* Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor* Ministro Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e  
Documentação Diplomática*

*Diretora, substituta* Maria do Carmo Strozzi Coutinho

*Conselho Editorial da  
Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente* Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Membros*

Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg  
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva  
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão  
Embaixador José Humberto de Brito Cruz  
Embaixador Julio Glinernick Bitelli  
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna  
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto  
Professor José Flávio Sombra Saraiva  
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Mario Vilalva

ÁFRICA DO SUL:  
DO ISOLAMENTO À  
CONVIVÊNCIA

Reflexões sobre a relação com o Brasil



FUNDAÇÃO  
ALEXANDRE  
DE GUSMÃO

Brasília, 2016

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@funag.gov.br](mailto:funag@funag.gov.br)

**Equipe Técnica:**

André Luiz Ventura Ferreira  
Eliane Miranda Paiva  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Luiz Antônio Gusmão

**Projeto Gráfico e Capa:**

Yanderson Rodrigues

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2016

- 
- V686 Vilalva, Mario.  
África do Sul : do isolamento à convivência : reflexões sobre a relação com o Brasil / Mario Vilalva. - Brasília : FUNAG, 2016.  
230 p. - (Curso de Altos Estudos)  
Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no XXVI Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 1993.  
ISBN 978-85-7631-624-4  
1. Apartheid - África do Sul. 2. Relações internacionais - aspectos históricos - África do Sul. 3. Política externa - África do Sul. 4. Diplomacia - África do Sul. 5. Descolonização - África do Sul. 6. Relações internacionais - Brasil - África do Sul. I. Título. II. Série.

CDU 338.2(680)

---

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

A Vânia,  
Carolina, Carlota, Catarina e  
Camila (que veio ao mundo durante a elaboração deste trabalho),  
obrigado pela paciência.



# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	<b>11</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>19</b>
<b>1. A ilusão (1945-1948)</b> .....	<b>31</b>
1.1. Jan Smuts e o sonho de uma grande potência .....	31
1.2. A ruptura do equilíbrio na política interna .....	35
1.3. A internacionalização do conflito racial .....	37
1.4. A caminho do isolamento.....	39
<b>2. A ingenuidade (1948-1958)</b> .....	<b>41</b>
2.1. A edificação do <i>apartheid</i> e a reação internacional. 41	
2.2. À procura de um novo lugar no Ocidente.....	46
2.3. Em busca de uma identidade africana .....	51
2.4. Na contramão da história: o estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a África do Sul .....	56

<b>3. A prepotência (1958-1966)</b> .....	<b>63</b>
3.1. Verwoerd entre Sharpeville e as pressões internacionais .....	63
3.2. A política do autoisolamento: desafiando o Ocidente .....	66
3.3. O cerco africano e a “descolonização” sul-africana.....	71
3.4. A África do Sul entre a Política Externa Independente e a Interdependência .....	74
<b>4. A confiança (1966-1974)</b> .....	<b>83</b>
4.1. Vorster e a nova face do poder sul-africano .....	83
4.2. A teia africana da <i>outward policy</i> .....	86
4.3. O nexo ou a “conexão” ocidental? .....	91
4.4. O Brasil e a África do Sul: uma relação economicamente viável e politicamente controvertida.....	97
<b>5. A desilusão (1974-1978)</b> .....	<b>107</b>
5.1. A <i>détente</i> de Vorster e o fiasco angolano.....	107
5.2. De Kissinger a Carter: o último arroubo da confiança.....	113
5.3. A dura realidade do isolamento .....	117
5.4. A África do Sul e o Brasil: responsabilidade ou pragmatismo? .....	119
<b>6. A coerção (1978-1984)</b> .....	<b>127</b>
6.1. A “estratégia nacional” e as reformas de Botha .....	127
6.2. A militarização da política externa .....	129



6.3. O “engajamento construtivo” e a distensão .....	135
6.4. O Brasil entre o Terceiro Mundo e o <i>lobby</i> sul-africano .....	139
<b>7. A desesperança (1984-1988) .....</b>	<b>149</b>
7.1. O fim da distensão e o retorno à prepotência .....	149
7.2. A decepção de Durban e o malogro da diplomacia do GPE .....	152
7.3. Os limites do poder sul-africano .....	155
7.4. O Brasil e a África do Sul: da retórica à ação .....	159
<b>8. A reconstrução (1988-1992).....</b>	<b>169</b>
8.1. A independência da Namíbia: rumo à convivência.....	169
8.2. De Klerk e Mandela: o dualismo na política externa .....	172
8.3. A crise interna e o papel da comunidade internacional.....	177
8.4. O Brasil e a África do Sul: a recomposição das relações bilaterais .....	180
<b>Conclusão .....</b>	<b>187</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>199</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>213</b>
Decreto 91.524, de 9 de agosto de 1985.....	213
Decreto 428, de 17 de janeiro de 1992 .....	216



## Apresentação

### **África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil**

O livro que a FUNAG oportunamente publica é a íntegra da tese que, em 1992, o então Conselheiro Mario Vilalva, hoje Embaixador do Brasil em Lisboa, apresentou ao Curso de Altos Estudos (CAE), do Instituto Rio Branco. Presidida pelo Embaixador Fernando Reis, participei, junto com a Professora Maria Regina Soares de Lima e o Embaixador Clodoaldo Hugueney, da banca que a aprovou. Fomos unânimes em reconhecer o alto mérito do texto e, no ano seguinte, o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) manifestou interesse em publicá-lo. Por um ou outro problema, só agora, 24 anos depois de apresentado, o trabalho se torna público. E, talvez o que imediatamente chama atenção, não envelheceu. É ainda um valioso documento para quem se interessa pela história da África do Sul e, também, para quem procura entender os projetos diplomáticos que se desenhavam, no Itamaraty, para as relações entre o Brasil e a África do Sul pós-*apartheid*.

O texto mostra como evoluem as relações internacionais da África do Sul do momento em que se institucionalizam as leis do *apartheid* (1948) até o começo do desmonte do regime segregacionista e a volta a uma convivência diplomática normal (1992). A narrativa termina, portanto, pouco antes, da aceitação do governo da maioria e da eleição de Mandela como Presidente da República (1994). Ao longo da análise, Mario revela imediatamente qualidade essencial do historiador, que é o de saber narrar, encadear os fatos em sequência que seja imediata e facilmente compreensível para o leitor, atraindo-o para a história que está sendo contada. Penso que dois fatores explicam a bem-sucedida narrativa. Em primeiro lugar, o rigor da pesquisa, revelado pela cuidadosa leitura das fontes secundárias, especialmente das sul-africanas, e, sobretudo, e das fontes primárias, levantadas nos expedientes diplomáticos trocados com a nossa representação diplomática em Pretória/Capetown. Fica claro, no texto de Mario, a natureza peculiar, única, da história política da RAS, especialmente depois de instituído o *apartheid*, que é como se o grupo dominante lutasse para manter, no século XX, padrões de organização política e social que começaram a se tornar obsoletos com a Liga das Nações e perderam completamente legitimidade com as Nações Unidas. Como se pergunta o autor: “Como foi possível a um governo universalmente condenado manter-se à superfície em um mundo cada vez mais hostil à sua causa?”. A descrição organizada das estratégias e táticas para preservar o que era impossível preservar toca na essência do processo histórico sul-africano, servindo, portanto, a tese como introdução rica e rigorosa para quem quiser conhecer aquele país. Anote-se ainda que o trabalho foi pioneiro, pois não havia praticamente bibliografia brasileira sobre o tema na época em que Mario Vilalva o apresentou no Instituto Rio Branco<sup>1</sup>.

Há um segundo fator a considerar para explicar a qualidade da narrativa histórica. Creio que a contribuição mais interessante – e talvez

---

1 Para se ter uma ideia de como o tema ganha importância, há seis trabalhos do CAE dedicados e cerca de 20 livros publicados pela FUNAG ligados a questões sul-africanas.

mesmo original – de Vilalva é a forma como organizou o processo de evolução da relação do regime com o mundo. Mario serviu na África do Sul entre 1982 e 1985. Como, naquele período, a representação brasileira era chefiada por encarregados de negócios (a designação de embaixador só ocorrerá mais tarde em 1992), ele tinha responsabilidades de “embaixador” – graves para um jovem secretário, porque uma de suas tarefas principais era justamente a de acompanhar a aceleração do processo de transformação do regime. Creio que isto explica não só o interesse pelos assuntos sul-africanos, mas, em última instância, a sensibilidade que o autor desenvolveu para entender a dinâmica social e psicológica da classe dominante daquele país e o sentido da transformação que ocorria. As expressões que usa – e de forma absolutamente adequada – para descrever as diferentes etapas do processo histórico estão mais perto da psicologia do que da ciência política: ilusão, ingenuidade, prepotência, confiança, desilusão, coerção, desesperança, reconstrução... São adequadas porque resumem, com precisão, o movimento central do grupo dominante e a maneira que escolhem para se preservar e, em segundo lugar, chamam atenção para a variação das estratégias, suas motivações, suas limitações. A “ilusão”, dos anos 1945-1948, não é determinação do acaso ou pecado da juventude, mas se explica pelo papel que a RAS desempenhou na II Guerra Mundial, pela projeção internacional de Jan Smuts, pela expectativa de desempenhar um papel de peso internacional outorgado pelo Ocidente, etc. Da mesma forma, a “desilusão”, anos mais tarde, 1974-1978, combinará fatores regionais (o fim do colonialismo português) e globais (a nova atitude americana com Carter) o isolamento progressivo (nas Nações Unidas), que mostra os primeiros sinais consistentes de que o regime esgotava as suas possibilidades. Ainda tentará resistir, mas por poucos anos mais. Enfim, não é o caso de resumir as diversas etapas descritas por Mario. O objetivo é sublinhar um método, indicar como combinou, com clareza, os diversos elementos de uma equação complexa como foi a da evolução do regime sul-africano. Um dos desafios do historiador é conseguir

sintetizar, de forma clara, curta, com uma expressão esclarecedora e consistente com os movimentos da sociedade, o que aconteceu em determinado período da evolução de um país, de uma região. Mario realiza de forma impecável esse objetivo.

Ainda sobre a evolução do regime e sua ação internacional, vale chamar atenção do leitor para dois aspectos. O primeiro são as variadas formas de apoio ocidental e mesmo africano que o regime buscou ao longo do período analisado. O texto mostra claramente que a RAS tinha um componente que a estigmatizava, contribuía para o seu isolamento, que era a segregação racial, e outro, o potencial econômico, constituído por riquezas naturais, desenvolvimento tecnológico (inclusive na área nuclear), e vantagens estratégicas, que eram fator de atração. A maneira como os sucessivos governos souberam manipular esses fatores de atração, especialmente na relação com os países ocidentais desenvolvidos (mas não só), é um dos fatores que explica a persistência do regime e é uma lição para quem estuda a transformação de poder econômico em poder político, mesmo em circunstâncias adversas. O segundo aspecto é o da importância crescente das Nações Unidas. Em poucas questões de alcance global a ação da ONU terá sido tão decisiva e tão efetiva. De fato, o *apartheid* não era simplesmente um problema interno (como a RAS preconizava), ele afetava o sistema regional sul-africano e, ao violar direitos humanos universalmente protegidos, tornara-se um problema global. O texto mostra como o processo de chegar a sanções que realmente constrangessem o regime e tivessem impacto não foi fácil e nem imediato. Mas, sem a influência da ONU, a dissolução do regime segregacionista teria sido mais difícil, ainda mais conflituoso. A ONU ofereceu seus melhores instrumentos de atuação, a legitimidade para um curso de ação, ao condenar o regime, e as sanções que davam efetividade à vontade da comunidade internacional. A legitimidade internacional modela e coíbe as ações de poder. É um exemplo único da eficácia do multilateralismo.

Passemos agora ao fulcro do trabalho: o exame da evolução das posições brasileiras em relação ao regime sul-africano e as conclusões que colecionam sugestões para a aproximação entre o Brasil e a RAS. A análise da evolução leva em conta as fases da projeção internacional da RAS e as da diplomacia brasileira. A narrativa é precisa e é clara a compreensão dos fatores que determinaram, em um primeiro momento, no pós-guerra, a aproximação com a RAS, e, mais tarde, em 1964, com o governo militar. Também é claro o jogo dos fatores “atrativos”, especialmente econômicos, que levaram a que, nos anos 1970, a RAS fosse um importante investidor na área mineral no Brasil e nosso maior parceiro comercial na África. Chocam, talvez, pelo pragmatismo levado às últimas consequências, certas posições, como as expressas, em 1983, em editoriais do *Jornal do Brasil* (p. 142 e 143), pois, a partir do fim dos anos 1950, nem durante o governo militar, deixamos de condenar (fosse retoricamente) o *apartheid*.

Apesar de circunscrita no tempo, a tese de Mario Vilalva traz lições permanentes sobre a política externa brasileira. Em primeiro lugar, para a reflexão sobre a *identidade* internacional do país. Historicamente, a partir do início do século XX, com a diplomacia do Barão do Rio Branco, a identidade se define essencialmente pelas atitudes que tomamos em relação aos vizinhos e aos Estados Unidos. Medir o grau de afastamento/aproximação com tais parceiros é a primeira referência para compreender a presença brasileira no mundo. Ao longo do século, a identidade ganha novos contornos e a relação com os africanos passa a ser fator essencial nesse processo. De fato, o modo como nos relacionamos com o regime segregacionista e com a política colonialista de Portugal foi decisivo para definirmos o componente africano da identidade internacional brasileira. A aceitação do Brasil como ele “realmente é”, um país multirracial, tem uma vertente diplomática e o trabalho aqui apresentado mostra como foi testada ao longo da história das nossas relações com a RAS. Como aponta, com precisão:

A partir de 1953, com o Tratado de Amizade firmado com Portugal, sua posição [do Brasil], à revelia da sua genuína vocação, se tornará vinculada a um tipo de colonialismo anacrônico, pelo que será inevitavelmente associada ao que representa, inclusive o racismo. Arriscava-se o Brasil, por andar na contramão da história, a envolver-se num perigoso isolamento (p. 62).

E, aqui, o segundo aspecto a sublinhar, o conflito entre *valores* (a condenação da segregação) e *interesses* (promoção de interesses econômicos, de comércio e investimento), especialmente durante os governos militares, no que Vilalva chamou a “desconcertante ambivalência” (p. 99). A condenação do regime foi constante, atenuada (mas não abandonada) nos governos militares, mas não fomos pioneiros nas sanções e não deixamos de manter vínculos comerciais com o país da segregação racial. No caso do *apartheid*, as violações aos direitos humanos eram claras, o contraste com os valores que a nossa cultura projetava era evidente e, ainda assim, não foram os únicos fatores a pesar quando se articularam as atitudes diplomáticas em relação ao regime sul-africano. De muitas formas, às vezes com menos nitidez, o contraste entre valores e interesses continua como um dilema quase cotidiano para a vida diplomática de um país como o Brasil, que é uma democracia, dedicada à defesa dos direitos humanos, e um país com projeção econômica global, portanto com interesses econômico-comerciais em praticamente todas as áreas do globo. Nem sempre é fácil conciliar uns e outros. Releer o que as políticas que adotamos em relação à RAS não traz lições a repetir, mas ensina a pensar o problema.

Finalmente, como é requisito nos trabalhos do CAE, o texto termina com sugestões de propostas de ação. É interessante, para o leitor de hoje, ver como um diplomata brasileiro reflete as expectativas da política externa em relação à África do Sul, que começava a se “normalizar”. As propostas são naturalmente abrangentes. Esperava-se muito da África do Sul, que desfrutava de vantagens econômicas evidentes em relação aos vizinhos e, imaginava-se, capacidade de mobilização política que diferenciaria o país no continente. As relações com o Brasil, com quem



as afinidades pareciam evidentes, seriam promissoras. Parte do que Mario Vilalva imagina acontecerá e um dos pontos altos é o processo de articulação do IBAS. Outras propostas ficam a meio caminho, ainda que seja evidente o potencial para levá-las adiante. Mas, creio que isto já seria objeto de alguma outra tese. Se alguém se dispuser a fazer, certamente terá um modelo impecável nesta, que conta, com precisão e sensibilidade, o fim da segregação racial na África do Sul e mostra, com as mesmas virtudes, como desenhar propostas diplomáticas.

*Gelson Fonseca Jr.*



## Introdução

A África do Sul ocupou durante muito tempo as primeiras páginas do noticiário internacional. De país identificado entre os Estados párias, com um governo diplomaticamente isolado e com uma história marcada pelo estigma do confronto racial, tornou-se ela, a partir da década iniciada em 1991, objeto de progressiva transformação em busca da conciliação interna e da convivência pacífica na comunidade internacional. A reconstrução da vida nacional sul-africana e a sua reinserção no mundo moderno não foram, entretanto, tarefas fáceis. Durante muito tempo, o país foi associado a um dos maiores dramas do século XX, suscitando paixões, revoltas e, sobretudo, muitas desconfianças em torno dos verdadeiros propósitos de seus governantes.

As incógnitas que dominaram o período de transição entre o regime do *apartheid* e a África do Sul moderna, governada pelos legítimos representantes de seu povo, estavam, assim, intimamente ligadas ao rescaldo da sua história entre os anos 1945 e 1991. A começar do período que se seguiu à Segunda Grande Guerra, essa história foi caracterizada pelo desencontro entre o Estado e a nação, pelo domínio político, econômico e social de uma minoria de origem europeia sobre

a grande maioria da população nativa do país e pelas nefandas teses do *apartheid*, que conferiam aos homens brancos a condição de raça superior dentro de um ardiloso sistema de opressão, ao qual os demais grupos étnicos deveriam submeter-se em nome da ordem e do desenvolvimento geral do país.

Muito se escreveu sobre as injustiças do *apartheid*. Suas iniquidades e os mecanismos que as sustentaram são por demais conhecidos. Não faltaram motivos para recriminá-los, nem tampouco vozes para denunciá-los. No entanto, durante muito tempo, a agressão moral e material praticada pelo regime sul-africano permaneceu impune e o governo de Pretória, malgrado o isolamento diplomático a que foi submetido, logrou sobreviver na cena internacional, desenvolvendo intrincadas relações com os grandes países do Ocidente e fazendo do seu regime um atrativo para o mundo dos negócios.

Como foi possível a um governo universalmente condenado manter-se à superfície em um mundo cada vez mais hostil a sua causa? De que maneira o regime nasceu e floresceu precisamente no período em que as lições do grande conflito mundial insistiam em realçar os direitos fundamentais do homem? Que mecanismos de contrapressão foram utilizados para aplacar o ostracismo imposto pela comunidade internacional?

O presente trabalho não pretende responder a todas essas perguntas, porquanto complexo e ainda não totalmente estudado o conjunto das razões que sustentou o *apartheid* durante quase meio século. Aqui se pretenderá tão somente refletir sobre um dos fatores que contribuiu para a sobrevivência do sistema: a política externa da África do Sul. Moldada à semelhança do regime, foi ela responsável não apenas pela sua defesa, mas também pela criação de insidiosos artifícios, propositalmente concebidos para embaçar a correta visão da comunidade internacional e assim mascarar, senão a realidade interna do país, ao menos as reais intenções de seus governantes.

Nesse quadro, serão examinados, por etapas históricas, os diversos momentos da ação externa da África do Sul, o seu envolvimento com as principais potências mundiais e o tipo de relacionamento que desenvolveu com outros atores no plano internacional. Contracenando com esse enfoque, será dado destaque à história das relações entre o Brasil e a África do Sul e, nela, ao dilema em que se viu enleada a política externa brasileira, dividida entre os interesses comerciais e a coerência com o perfil ideológico de um país em desenvolvimento, identificado com o Terceiro Mundo, defensor dos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas e, sobretudo, de índole anticolonialista e antirracista, fundamentos da formação do seu próprio Estado e da sua própria nacionalidade.

\* \* \*

Vários fatores interagiram na formulação e na execução da política externa sul-africana. Dentre eles, caberia destacar:

- a. a autopercepção, isto é, a forma pela qual os detentores do poder em Pretória se compreendiam a si próprios e, a partir dessa compreensão, o tipo de papel que se atribuíam no contexto internacional;
- b. o ambiente externo no qual a diplomacia sul-africana pretendia atuar, isto é, o real e o projetado pelas percepções deformadas do regime sul-africano; e
- c. as pressões internacionais, como limites balizadores do espaço concedido ao desenvolvimento da sua ação externa.

Desde 1948, ano em que os descendentes dos *boers*<sup>2</sup> reconquistaram o poder, configurou-se o início de uma redivisão da nação sul-africana. Esse processo foi movido com vistas à consolidação da

---

2 Fazendeiro em africâner, termo geralmente utilizado para designar o segmento branco da população sul-africana descendente de holandeses, alemães e franceses (huguenotes), cuja principal atividade econômica foi historicamente ligada ao campo.

liderança *afrikaner* e, paralelamente, à afirmação da hegemonia da raça branca. Para tanto, foram utilizados dois instrumentos básicos: a exorcização dos elementos ingleses do Estado e do governo, como forma de bem caracterizar a total independência do imperialismo britânico, e a institucionalização do *apartheid*, pelo qual se pretendia afastar os nativos, imigrantes e seus descendentes de qualquer participação na vida política do país, preservando o principal da sua riqueza para os membros europeus da população.

O *apartheid* continha dois elementos intrínsecos: o racismo xenófobo e a presunção da superioridade da raça branca. Pela combinação dos dois, foi criado e justificado um sistema de cerceamento da liberdade e sonegação dos direitos fundamentais dos elementos autóctones da população e dos imigrantes não europeus. Ambos, considerados “imaturos”<sup>3</sup>, seriam incapazes de decidir convenientemente os seus próprios destinos. Esta percepção, de resto muito comum na era colonial, baseava-se na convicção de que somente o homem de origem europeia seria capaz de governar o mundo, o que equivalia dizer que o seu afastamento do poder em África significava, senão uma atitude irresponsável, ao menos incoerente com a defesa da sua própria etnia. O Primeiro-Ministro sul-africano Daniel François Malan, em discurso no Parlamento, em maio de 1950, afirmou: “se nós, na África do Sul, devêssemos aceitar o sistema inglês de igualdade para todos, a nação branca estaria condenada à derrocada”<sup>4</sup>.

Da noção estereotipada da superioridade racial decorria uma impertinência conceitual entre origem étnica, nacionalidade e identidade cultural. As duas primeiras eram tidas como sinônimos (o homem branco é europeu), ao passo que a terceira funcionava como um atestado de garantia ao exercício pleno dos direitos universais (só o homem branco de cultura europeia era civilizado). O *afrikaner*, pela

---

3 Ofício nº 81, de 20 de agosto de 1953, da Legação do Brasil em Cape Town.

4 Ofício nº 60, de 29 de maio de 1950, da Legação do Brasil em Cape Town.

sua própria definição de “europeu que brotou em África”<sup>5</sup>, assumia a condição de elo entre a Europa cristã, civilizada e desenvolvida e a África profana, bárbara e primitiva. Apenas a ele e a seus semelhantes ocidentais seriam conferidos os direitos de cidadania em um Estado formado nos moldes europeus, enquanto que ao elemento nativo da população caberia um Estado nacional próprio, onde poderia exercer seus direitos de autodeterminação.

Resultava dessa maneira de ver os semelhantes a interpretação de que os Estados eram desiguais, havendo uma escala natural entre aqueles efetivamente soberanos, governados pelo homem branco europeu, e os que, por uma fatalidade histórica e cultural, deveriam limitar-se a um papel secundário, destinados que estavam a uma inevitável relação de dependência. Durante muito tempo, Pretória resistiu à ideia de relacionar-se em pé de igualdade com as novas nações africanas. Em 1951, Malan admitiria à imprensa que a política britânica de conversão das colônias “into independent members of the Commonwealth on the same footing as existing [...] countries means nothing less than of an undermining of its foundations [...] and its gradual liquidation”<sup>6</sup>. Pelas mesmas razões, em 1964, após a independência da Zâmbia, o então Primeiro-Ministro sul-africano, Hendrik Frensch Verwoerd, rejeitaria a oferta de Kenneth Kaunda para o estabelecimento de relações diplomáticas<sup>7</sup>.

Do divórcio na relação entre governo e nação decorria a antiga noção de que política externa constitui apenas um instrumento do Estado em reação aos fatos surgidos na cena internacional. A partir dessa ótica, a ação externa sul-africana foi conduzida com vistas a contra-arrestar a influência externa sobre a política interna, o que significava dizer que sua execução se destinava à defesa do interesse

---

5 JASTER, Robert. *The defence of white power; South African foreign policy under pressure*, p. 8.

6 MALAN, Daniel François, entrevista ao *Cape Argus*, edição de 24 de fevereiro de 1951 (cf. Ofício nº 23, de 3 de março de 1951, da Legação em Cape Town).

7 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 144.

de uma minoria, do reconhecimento do poder por ela constituído e, por essa via, da legitimação da política por ela praticada. Ao contrário do que se tornaria comum nas democracias ocidentais, onde a ação externa é também moldada a partir das pressões dos grupos e interesses internos, na África do Sul ela foi formulada contra os interesses da maioria.

A política externa de Pretória, foi, assim, inspirada na convicção de que a África do Sul era um posto avançado da civilização cristã europeia, parte integrante do mundo moderno ocidental e um aliado natural contra a “irresponsabilidade” do continente africano. Tinha como metas a garantia para o país da sua independência, da preservação do Estado nas mãos da minoria de origem europeia, da sua legitimação na comunidade internacional, da sua segurança contra o avanço do comunismo de inspiração soviética, do reconhecimento da sua superioridade econômica e militar em África e, por via deste, do exercício da hegemonia regional. O Ocidente comportava o elemento e o objetivo centrais da ação externa e, durante muito tempo, qualquer iniciativa fora desse eixo não continha valor próprio, mas apenas instrumental em relação àquele ponto cardeal<sup>8</sup>.

O ambiente internacional do pós-guerra foi condicionado por três importantes transformações. Primeiramente, por uma nova moralidade, resultante da indignação geral contra os descabros da Segunda Guerra Mundial e contra os crimes cometidos em nome das teorias do nazifascismo. Essa nova moralidade trouxe à luz a questão dos direitos humanos, tornando-a tema central da agenda das Nações Unidas. A seguir, pelo gradual desmembramento dos impérios coloniais europeus, processo do qual surgiram dezenas de novas nações independentes, a maioria das quais fez da discriminação racial parte das contendas globais entre norte e sul, ricos e pobres, brancos e negros etc. Por último, pela redistribuição do poder mundial, do eurocentrismo para o bipolarismo e do colonialismo para o terceiro-mundismo. Às novas superpotências,

---

8 *Ibid*, p. 2.



em disputa pela hegemonia mundial, convinha cortejar econômica e militarmente os novos países em desenvolvimento, conferindo-lhes, indiretamente, peso específico na balança do poder internacional.

Ao contrário do povo de Israel, que, por natureza, tem uma visão internacional de seus problemas, os descendentes dos *boers*, de origem provinciana, tendiam a enxergar o mundo com forte miopia. Habituar-se iam a uma noção ultrapassada das relações internacionais, na qual preponderava a ideia de uma Europa forte e senhora dos destinos mundiais. Ainda que eventualmente tenham compreendido a nova divisão do poder mundial, custava-lhes aceitar o abandono das posições coloniais do Ocidente, assim como relutariam em aderir à percepção de uma nova moral nas relações entre os Estados e entre estes e os seus nacionais. No mesmo sentido, insistiriam em simplificar as mutações ocorridas no mundo a um produto da propaganda vermelha orientada por Moscou e seus acólitos, às quais a África do Sul, como parte integrante do bloco anticomunista, deveria resistir.

A política externa dos nacionalistas *afrikaners* seria, assim, conduzida em um mundo hostil, enfraquecido e paralisado pelo avanço das teorias marxistas, às quais o próprio Ocidente estaria sucumbindo, inclusive pela progressiva insistência em modificar os destinos da África do Sul. As pressões, encaradas como ameaças à sobrevivência da comunidade branca, muito além do seu mero sentido político, seriam, todavia, rejeitadas, porquanto tidas, segundo Daniel Malan, como um produto da “doentia sentimentalidade em relação ao homem negro”<sup>9</sup> ou como preferia P. W. Botha, de um “total onslaught”<sup>10</sup> contra a seu país.

O governo de Pretória foi objeto das mais variadas pressões internacionais destinadas a provocar mudanças e eventual eliminação das suas políticas racistas. A origem das pressões foi a Organização das Nações Unidas e sua intensidade variou à medida que novos atores, surgidos do processo de descolonização, somavam-se ao coro anti-

9 GELDENHUYS, Deon. *The diplomacy of isolation*, p. 209.

10 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 254.

-*apartheid* da Assembleia Geral e dos comitês específicos. Inicialmente, eram tênues, com resoluções que se limitavam a induzir a África do Sul a uma mudança de atitude. A partir de 1961, ganhariam o sentido da condenação e da punição: o *apartheid* seria declarado ameaça à paz e crime contra a humanidade, enquanto que a ocupação da Namíbia um ato ilegal. Na mesma linha, o *African National Congress* (ANC) e o *Pan African Congress* (PAC) seriam reconhecidos como autênticos representantes da maioria sul-africana, enquanto que a *South West Peoples Organization* (SWAPO) seria declarada a única e legítima representante do povo namibiano.

Além das Nações Unidas, outros atores também foram responsáveis pelas pressões contra a África do Sul. Os governos individualmente ou coletivamente, por atitudes unilaterais ou por iniciativas no contato bilateral, das quais tiveram forte impacto as sanções econômicas e comerciais; os movimentos e organizações anti-*apartheid*, dos quais se destacaram o *Anti-Apartheid Movement* (AAM) e a *TransAfrica*, entre outras; as instituições religiosas, especialmente o Conselho Mundial das Igrejas, com sua ação pastoral e o Programa de Combate ao Racismo; as associações desportivas, com a suspensão da África do Sul das Olimpíadas e dos demais torneios mundiais e regionais; as empresas multinacionais, pela imposição de códigos de conduta para filiais operando em território sul-africano; a Organização de Unidade Africana (OUA) e outros organismos internacionais, muitos dos quais optariam pela suspensão do país; os movimentos de libertação, por meios pacíficos e violentos; e os meios de comunicação.

Ressalvadas as sanções econômicas (impostas apenas a partir da década dos anos 1980), as pressões aplicadas ao longo da história ao regime aparteísta tiveram impacto relativamente modesto. No âmbito político, lograram ao menos o mérito de romper o imobilismo do sistema e, no plano externo, de induzir Pretória a algumas concessões, tais como as pressões para que Ian Smith aceitasse o plano anglo-norte-americano de emancipação da Rodésia e a aceitação, em princípio, do

plano das Nações Unidas para a independência da Namíbia. No plano econômico, é geralmente apontado o relaxamento do *apartheid* nas relações trabalhistas, por um lado alcançado pelos códigos de conduta e, por outro, pela gradual eliminação dos controles do Estado sobre a mobilidade dos trabalhadores negros (*influx control e pass laws*). O maior impacto verificou-se, todavia, na área dos esportes, onde a decisão das diversas associações mundiais de banir a África do Sul dos jogos internacionais provocou, desde cedo, radical mudança de atitude da legislação aplicada ao setor.

\* \* \*

A partir de 1945, a política externa sul-africana se desenvolveu em oito fases bem caracterizadas: a da ilusão; a da ingenuidade; a da prepotência; a da confiança; a da desilusão; a da coerção; a da desesperança; e, por fim, a da reconstrução. Nessas oito fases, sua formulação passou por três etapas: a da forte influência dos interesses britânicos; a da exclusividade do Chefe de Governo; e a da “estratégia nacional”, concebida pelo Conselho de Segurança do Estado.

No período imediatamente após o término da Segunda Guerra Mundial, a política externa da África do Sul foi conduzida sob a *ilusão* de que o país, como potência aliada contra as forças do Eixo, teria papel específico a cumprir na nova ordem internacional. Posteriormente, foi levada à *ingenuidade* de acreditar que os interesses do Ocidente conceder-lhe-iam um *status* específico, inclusive entre os Estados coloniais africanos, capaz de protegê-la da crescente vociferação contra suas políticas raciais. Todavia, a internacionalização do seu problema interno, irreversível a partir dos anos 60, fê-la adotar uma postura *prepotente* na relação com seus críticos, baseada na certeza da sua importância estratégica e econômica para os países ocidentais.

A partir da segunda metade dos anos 60, a diplomacia sul-africana, apoiada no grande desenvolvimento econômico do país (em contraste com as frustrações das jovens nações africanas), é tomada de um surto de *confiança*. Reformulou seu enfoque para a África e procurou fazer do

diálogo com os países recém-independentes uma nova ponte de contato com o Ocidente. Entretanto, a *desilusão* com a reação internacional e com a própria incapacidade de transformar o seu *status* no mundo, impôs-lhe, desde o início dos anos 80, uma política de *coerção* destinada a subjugar os seus vizinhos e a obter, pelo emprego da força, o reconhecimento da sua hegemonia e o fim do isolamento internacional.

A paz regional forjada em 1984<sup>11</sup>, embora tenha conferido novo fôlego ao regime sul-africano, seria, entretanto, de pequeno alcance. Uma nova fase, caracterizada pela *desesperança* das ações da diplomacia e da percepção internacional sobre os propósitos de Pretória, imporia o início das sanções econômicas contra o regime da segregação racial. A incapacidade do governo de contorná-las somada à reversão das suas posições militares no sul de Angola conduziriam, por fim, à independência da Namíbia, ao abandono da política do *apartheid* e ao início de uma nova etapa de *reconstrução* das relações internacionais da África do Sul.

Na condução de sua política externa, Pretória estabeleceu e desenvolveu complexas relações com número considerável de países. Afora os Estados Unidos, que fizeram desse relacionamento um instrumento de poder na confrontação com o Leste, e da Europa Ocidental, de um modo geral vinculada culturalmente à minoria branca sul-africana, os demais reagiram a situações específicas, muitas vezes temporárias, porém, quase sempre, sem grande consistência política.

O elemento comum a todos foi, entretanto, a contradição entre o discurso de condenação ao regime sul-africano e a ação prática, esta geralmente ditada pelos interesses econômicos e comerciais. Nesse dilema, o pêndulo oscilava de acordo com os objetivos gerais da política externa do país, da sua audiência interna, dos interesses conflitantes

---

11 Em 16 de fevereiro de 1984, Pretória e Lunda assinaram o Acordo de Lusaca, pelo qual a África do Sul se comprometeu a retirar suas forças militares de Angola. Em 16 de março do mesmo ano, África do Sul e Moçambique firmam o Acordo de Incomati, pelo qual Pretória se comprometeu a deixar de apoiar a RENAMO e Maputo de apoiar o ANC. Os Acordos geraram grande expectativa de paz na região, porém seus efeitos foram de pouca duração.

entre os grupos nacionais de pressão e pela percepção geral ou individual da aceitação da África do Sul no contexto regional e internacional<sup>12</sup>.

O Brasil se enquadrou nessa categoria e a intensidade do seu relacionamento com a África do Sul variou: a) de acordo com as suas opções políticas no continente africano, onde durante muito tempo se alinhou às posições portuguesas para depois identificar-se com o nacionalismo dos movimentos de libertação; b) de acordo com o seu regime político interno, que, ao longo de alguns anos, associou-se à cruzada internacional anticomunista, para depois abrir-se a relacionamento ecumênico e pragmático; c) de acordo com a percepção das vantagens comerciais, que, em várias ocasiões, ofuscou a autenticidade da sua posição política, para, mais tarde, reencontrar os verdadeiros anseios da nação brasileira; e d) de acordo com o interesse nacional, inicialmente identificado com os interesses gerais do Ocidente, para, a seguir, refletir a ação independente de um país disposto a exercer papel coerente com os fundamentos da sua nacionalidade e à altura do seu peso específico nas relações internacionais.

---

12 PAYNE, Richard J. *The nonsuperpowers and South Africa*, p. 1 e 2.



## Capítulo 1

# A ilusão (1945-1948)

### 1.1. Jan Smuts e o sonho de uma grande potência

A União Sul-Africana<sup>13</sup> emergiu da Segunda Guerra Mundial como membro respeitado da comunidade internacional. Além da contribuição direta que prestara ao esforço de guerra<sup>14</sup>, recebendo em troca o prestígio que cercava as nações vencedoras em 1945, suas relações com as potências aliadas se fortaleceram em meio às agruras do conflito. Construídas em torno do eixo Pretória-Londres, que por muito tempo constituiu capítulo à parte, essas relações, geralmente baseadas no intercâmbio comercial e em antigos laços culturais, formavam o arcabouço de um projeto maior no qual a África do Sul, como membro da *Commonwealth* e fundadora da Organização das Nações Unidas, pretendia cumprir a missão de guardiã da paz e da nova ordem mundial.

---

13 A União Sul-Africana ou União da África do Sul, sob domínio da Grã-Bretanha, foi formada pelo *South Africa Act*, de 1909 (Tratado da União), em vigor desde 31 de maio de 1910. Por esse instrumento, foram unidas em um novo Estado as antigas colônias inglesas do Cabo e do Natal e as ex-repúblicas *boers* do Estado Livre do Orange e do Transvaal (estas duas últimas transformadas em colônias inglesas após a guerra *anglo-boer* de 1899-1902). Pelo Tratado da União, o Poder Legislativo foi sediado em Cape Town, o Poder Executivo em Pretória e o Poder Judiciário em Bloemfontein.

14 A África do Sul participou da Segunda Guerra Mundial com um total de 200 mil soldados. Suas forças tomaram parte da reconquista da Etiópia, na conquista de Madagáscar, na campanha do norte da África e na campanha da Itália, como parte da 5ª Divisão norte-americana (cf. DAVENPORT, T. R. H. *South Africa*, p. 233-234).

Gozava, por outro lado, de uma situação singular no continente africano: um dos seus raros países independentes e, à distância, o mais desenvolvido economicamente<sup>15</sup>. Graças a sua posição geográfica, no encontro de movimentadas rotas marítimas, e a seus valiosos recursos naturais, muito dos quais serviam à nascente indústria de ponta, atraiu muito cedo a atenção dos grandes mercados consumidores, tornando-se um dos principais destinos para os investimentos estrangeiros. Numa região que ainda abrigava os mistérios do desconhecido, via-se como um bastião da civilização ocidental cristã, protetora dos seus valores e de sua cultura, onde a regra do domínio branco europeu parecia consistente com o sistema colonial vigente.

O prestígio da África do Sul em 1945 também estava intimamente ligado à reputação internacional do General Jan Smuts, Primeiro-Ministro da União de 1939 a 1948, a quem se reconheceu o mérito de ter ligado, pela primeira vez, os interesses do país aos da comunidade internacional. De eficiente mediador entre os beligerantes na Guerra dos *Boers* a membro do gabinete britânico de guerra em 1914-1918, de negociador entusiasta nos Tratados de Versailles a coautor do Preâmbulo da Carta da Organização das Nações Unidas, Smuts foi não apenas a figura central na formulação da política externa sul-africana, mas, também, o seu principal executor.

A espinha dorsal da política externa sul-africana era formada pelas relações políticas, econômicas e culturais com a Grã-Bretanha. Ainda sofrendo a influência de uma época em que os destinos da nação eram decididos em Londres, essas relações eram baseadas numa concepção eurocentrista do poder mundial, na qual à Grã-Bretanha era reconhecida a condição de maior potência colonial da África, líder da Comunidade Britânica e o principal fator imperialista na própria história da União.<sup>16</sup> Smuts entendia que, à vista de uma nova e inexorável configuração do poder mundial, caberia a ela o papel de terceira força, possivelmente o de

---

15 Os demais países independentes do continente eram Etiópia, Libéria e Egito.

16 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 15.



fiel da balança entre o que considerava um gigante cheio de promessas, porém incerto de seu papel internacional, e a incógnita de uma potência militar, muito pouco propensa a cooperar com a aliança do pós-guerra.

Corolário deste eixo central, a África do Sul se projetava internacionalmente por meio de suas relações com os países da *Commonwealth*<sup>17</sup>. Smuts considerava essa instituição, além de uma prova do poder de imantação da Grã-Bretanha, o modelo de associação duradoura, representativa dos interesses europeus no mundo e a melhor alternativa às Nações Unidas. Acreditava que a condição de membro de tão seletivo grupo garantiria o *status* político do país na cena internacional e a sua defesa física contra qualquer agressão externa. Via nesse foro o *habitat* natural para a germinação do apoio necessário à legitimação das ambições territoriais da África do Sul, que correspondiam, no seu grande desenho, à formação de um Estado federal, com a anexação do Sudoeste Africano (Namíbia), a incorporação das Rodésias (Zâmbia e Zimbábue), do Quênia e da Tanganica (Tanzânia) e com a transferência de soberania (que obteria diretamente da Grã-Bretanha) da Bechuanalândia (Botsuana), da Basutolândia (Lesoto) e da Suazilândia<sup>18</sup>.

Smuts depositou grandes esperanças nas Nações Unidas. Participara ativamente da Conferência de São Francisco e nela apoiou o *status* especial dos membros permanentes do Conselho de Segurança, porquanto considerava que a vigília pela paz significava a manutenção de uma estrutura que tenderia a privilegiar os vencedores em 1945. A presença da Grã-Bretanha nesse restrito clube garantia não apenas a melhor representação dos europeus, mas, também, a certeza de que, por seu intermédio, estariam assegurados os anseios de todas as nações da Comunidade Britânica. À África do Sul, na condição de único membro africano da Comunidade, caberia zelar pela manutenção do *statu quo* africano, no qual preponderavam os interesses coloniais europeus.

17 A *Commonwealth* era então formada pela Grã-Bretanha, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul.

18 A transferência dos Protetorados britânicos para a União estava prevista no *South Africa Act*, de 1909.

Apesar do forte vínculo que mantinha com a Grã-Bretanha, a África do Sul já exibia, ao final da Segunda Guerra Mundial, importantes relações diplomáticas fora do âmbito mais restrito da Comunidade Britânica. Basicamente, eram elas concentradas nos países europeus ocidentais e, dentre eles, com mais ênfase, nos que mantinham vastos impérios coloniais. Vistas de Pretória, traduziam, no nível econômico, a existência de um comércio florescente e, no nível político, o propósito de sublinhar uma percepção de que a identidade histórico-cultural com essa parte do mundo tornava a União, ela própria, um país europeu, acidentalmente construído no continente africano.

Fora da Europa, as relações com os Estados Unidos da América, embora ainda tímidas politicamente, já apresentavam números significativos na área do comércio e dos investimentos. Com a União Soviética, as relações diplomáticas eram frias, produto dos interesses aliados durante a Guerra, aos quais, entretanto, Smuts pretendia acrescentar novas motivações ao final do conflito<sup>19</sup>.

No nível consular e comercial, a África do Sul mantinha relações com Moçambique, Marrocos, Congo Belga, Madagascar e Singapura, que representavam mais uma ponte de contatos com as potências coloniais do que com os interesses nativos. Por fim, figuravam as relações, também no nível consular, com o Egito, a Argentina e o Brasil, estas duas últimas refletindo o crescente comércio com a América do Sul<sup>20</sup>.

Se, em 1945, Smuts nutria o sonho de uma África do Sul integrada na Comunidade Britânica, grandiloquente no continente africano e reconhecida entre as potências europeias, pouco tempo depois era confrontado com realidade totalmente diversa, para a qual iria contribuir a ruptura de um delicado equilíbrio na política interna.

---

19 Por pressão dos Aliados, a União Sul-Africana e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas estabeleceram relações diplomáticas, em 21 de fevereiro de 1942. A URSS se fez representar em Pretória por um Cônsul-Geral. Não houve representante sul-africano nomeado para Moscou. O objetivo principal do estabelecimento das relações estaria ligado à operação *Frantic*, pela qual superbombardeiros norte-americanos, remetidos, por mar, com escala em Cape Town, a bases aéreas no sul da URSS, deveriam atacar posições do Eixo nos Bálcãs (cf. CAMPBELL, Kurt M. *Soviet policy toward South Africa*, p. 48-69).

20 GELDENHUYS, Deon. *The diplomacy of isolation*, p. 4.

## 1.2. A ruptura do equilíbrio na política interna

Herança da época colonial e evidência da pujança da Grã-Bretanha no contexto internacional, a influência inglesa era dominante nos costumes e na política sul-africana. Jan Smuts, embora de ascendência *afrikaner*, tinha formação liberal inglesa e seus interesses estavam voltados para o engrandecimento da Comunidade Britânica. Sustentava-se, politicamente, pela sua reputação internacional e pelo apoio de uma coalizão de governo institucionalizada, desde 1934, no Partido Unido. Apoiavam-no a população de origem inglesa, responsável pelo principal da indústria e do comércio, e parcela menos significativa da população *afrikaner*.

O Partido Nacional, chefiado por Daniel François Malan, constituía a principal oposição institucional ao governo de Jan Smuts. Consideravam-se os nacionalistas guardiões das tradições *afrikaners*, baseadas no puritanismo calvinista, na preservação da raça branca, da língua e cultura *boer*, e na história comum de luta contra as ameaças da África negra e do imperialismo britânico. Representavam a pequena burguesia rural e almejavam a exclusividade do domínio político do país, já que a tática de cooperação com os anglófilos, vital até a independência do país<sup>21</sup>, não seria mais necessária para assegurar a sobrevivência da nação *afrikaner*.

Coerente com seu passado e com sua visão eurocentrista do mundo, Jan Smuts não hesitou em declarar guerra ao Eixo em 1939, nem poupou esforços para colaborar com a reconstrução da Europa em 1945. Suas atitudes não foram, todavia, apreciadas por seus aliados *afrikaners*, muito menos pela oposição nacionalista. Os primeiros, vencidos na preferência pela neutralidade no conflito, temiam pelo equilíbrio da

21 A Declaração de Balfour, adotada na Conferência Imperial de 1926, estabeleceu que os "domínios" britânicos deveriam ser autônomos dentro do Império, com igualdade de *status*, sem subordinação na condução dos seus assuntos domésticos. Na mesma ocasião, foi acordado que o governo de Sua Majestade deveria manter suas responsabilidades nas áreas da defesa e das relações exteriores. A declaração de Balfour, transformada em diploma legal em 1931 (*Statute of Westminster*), foi incorporada na África do Sul pelo *Status Act*, de 1934, que possibilitou a transferência da soberania sul-africana de Westminster para Cape Town (cf. GELDENHUYIS, Deon. *The diplomacy of isolation*, p. 3).

coalizão, ao passo que os segundos, contrários ao rompimento com a Alemanha, país de suas simpatias culturais e políticas, acusavam o governo de trair os interesses da União. Tratava-se, denunciavam os nacionalistas, a exemplo do que ocorrera em 1914, de mais um conflito que servia aos objetivos do imperialismo britânico.

Contra este quadro de delicado equilíbrio entre as duas facções do poder branco, agiam a militância de grupos indianos imigrantes<sup>22</sup>, queixosos do crescente cerceamento de suas liberdades dentro do território sul-africano; e as reivindicações de grupos nacionalistas africanos, inconformados com o arcabouço legal, de base colonial, que lhes negava direitos fundamentais. Enquanto a primeira já repercutia no plano internacional<sup>23</sup>, as segundas se limitavam, em geral, ao contexto interno e se traduziam em manifestações cada vez mais frequentes, motivadas pelo crescimento da população urbana e pela consciência dos novos valores do pós-guerra.

Internamente, esses dois grupos se expressavam por intermédio de suas respectivas instituições, entre as quais se destacavam o *South African Indian Congress* (SAIC), formado em 1920, e o *African National Congress* (ANC), constituído em 1912. Em ambos os casos, prevaleciam os interesses da pequena burguesia, afetada pelas leis que lhes impediam acesso à riqueza e à propriedade. Seus atos de rebeldia, geralmente inspirados no modelo gandhiano de resistência pacífica, terminavam, na prática, com as medidas repressivas do Estado e, no plano teórico, esbarravam na inconsciência das massas sobre o papel que lhes cabia na sociedade. A respeito, testemunhou a Legação do Brasil em Pretória:

---

22 Os primeiros indianos foram levados para a antiga colônia inglesa do Natal, a pedido dos plantadores de cana-de-açúcar. Outros vieram mais tarde, atraídos pelas possibilidades de fácil fortuna. Aqueles, “collies” de Madras (hindus), e estes, comerciantes de Bombaim (muçulmanos), começaram a radicar-se na África do Sul a partir de 1860. Os choques de interesses com a população branca levaram os governos do Natal e do Cabo a retirar-lhes os direitos políticos e limitar-lhes as atividades econômicas. Em 1911, a União e a Índia fizeram cessar o movimento migratório. A situação, entretanto, agravou-se com novas medidas discriminatórias nos anos 30 e 40.

23 O problema dos indianos foi discutido pela primeira vez na Conferência Imperial de 1917 e, por iniciativa da Índia, incluído na agenda da primeira reunião da Assembleia Geral da ONU, em 1946.

Não é possível que um golpe de força da gente de cor, tendo-se em conta a precariedade dessas organizações sociais, possa constituir uma ameaça séria às instituições nem revivescer a gravidade das antigas guerras “cafres”<sup>24</sup>. Se, por ventura, os indígenas passassem das ameaças [...] a uma realidade agressiva, esta, dada a falta de preparo e organização das massas de cor, não iria além de desordens de maior ou menor gravidade ante a atuação repressiva das autoridades<sup>25</sup>.

Ao assumir o poder em 1939, Smuts dedicou boa parte de sua Administração às questões internacionais. Os problemas raciais foram relegados a segundo plano e, ao contrário do que esperava a oposição *afrikaner*, não reagia com novas medidas discriminatórias aos sinais de rebeldia da população segregada. Embora sempre defendesse a supremacia da raça branca e não pretendesse conceder direitos políticos aos demais segmentos da nação, sua consciência parecia atingida diante da existência em seu país de práticas racistas incompatíveis com os conceitos e palavras que eternizou no Preâmbulo da Carta das Nações Unidas.

Vistas pelo grande eleitorado, suas hesitações, que também acabariam por se fazer sentir na condução da defesa das teses sul-africanas nos foros internacionais, enfraqueciam a posição do Partido Unido e ameaçavam comprometer todo o esforço para conferir uma única identidade à parcela de origem europeia da população. Enquanto para Smuts o essencial era evitar uma perigosa divisão de lealdade entre os brancos, para a oposição *afrikaner* a hora era de afastar definitivamente o domínio inglês sobre a condução dos assuntos internos e externos do país.

### 1.3. A internacionalização do conflito racial

Apesar das esperanças que Smuts havia depositado nas Nações Unidas, nelas pretendendo exercer o papel de escudeiro dos interesses gerais da Europa, o governo de Pretória viu-se, desde os primeiros debates

---

24 As guerras cafres (*Kaffir wars*), de 1846 e 1850-53, marcaram as últimas tentativas da população xhosa de resistir ao domínio do homem branco europeu na África do Sul (cf. HULL, Richard. *Southern Africa*, p. 71).

25 Ofício nº 25, de 29 de fevereiro de 1952, da Legação do Brasil em Cape Town.

na Assembleia Geral, diante de uma posição defensiva, frequentemente chamado a prestar esclarecimentos sobre a situação legal do Sudoeste Africano e sobre as acusações de práticas segregacionistas contra os imigrantes indianos.

A questão do Sudoeste Africano era geralmente apresentada em termos jurídico-constitucionais. Smuts defendia a sua simples anexação com base na premissa de que a ONU não tinha poderes legais nem reivindicações legítimas sobre o espólio da Liga das Nações, da qual a África do Sul recebera mandato claro para administrar o território, sob a sua lei e como parte integrante da União. Por outro lado, argumentava-se que, geográfica e economicamente, o território constituía parte natural da África do Sul, essencial, inclusive, para sua defesa, sendo a anexação não apenas uma imposição geopolítica, mas, também, o desejo manifesto da sua população<sup>26</sup>.

O problema do tratamento dos indianos na África do Sul, incluído pela primeira vez na agenda da ONU em 1946, seria inicialmente rebatido a partir de uma defesa de cunho legal. A ela somavam-se sinuosos argumentos, que, não raro, deslizavam para a retórica. De um lado, Pretória entendia que era vedada a interferência da Assembleia em assuntos da competência interna, assim como rejeitava a noção de ameaça à paz, uma vez que não se colocava a questão do comprometimento da integridade territorial ou da independência política do Estado<sup>27</sup>.

De outro lado, explicava que as medidas legais na área racial se justificavam não pela discriminação, mas pela distinção dos grupos raciais. Esta evitaria o confronto pela garantia de salvaguardas para os setores mais atrasados da sociedade, o que significava dizer que não seria justo que as raças mais adiantadas devessem retardar o seu desenvolvimento em função das menos avançadas, apenas porque estas

---

26 Consulta realizada, em 1946, junto ao "Conselho legislativo do Sudoeste Africano" e a "líderes tribais" (cf. BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 23).

27 A defesa sul-africana se apoiava no parágrafo 7 do artigo 2 da Carta das Nações Unidas ("cláusula da jurisdição interna"), segundo o qual "nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta: este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII". O capítulo VIII trata das ações relativas às ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão.

constituíam a maioria. Segundo a visão do General Smuts, em uma sociedade multirracial, a igualdade de liberdades e direitos fundamentais somente poderia ser assegurada por medidas discriminatórias aplicadas aos direitos não fundamentais<sup>28</sup>.

As tentativas de defesa da África do Sul não encontravam eco. Apesar de seus esforços, Smuts foi convidado a colocar o Sudoeste Africano sob o regime de tutelas da ONU e instado a buscar solução de compromisso na questão dos indianos vivendo em seu país. Para sua surpresa e progressiva decepção, mais e mais se evidenciava que a ordem internacional estabelecida em 1945 não compactuava com o discurso sul-africano, da mesma forma que a nova moralidade do pós-guerra, voltada para a valorização dos direitos fundamentais do homem e do princípio da autodeterminação dos povos, não admitiria a opressão, nem muito menos a institucionalização de práticas racistas.

Começariam, assim, a ruir, no plano externo, os pilares sobre os quais a África do Sul pretendia construir o seu futuro e, no plano interno, se o problema racial ainda não representava uma ameaça séria, a aparição na ONU, em 1946, do então líder do ANC, A.B. Xuma, confirmava que a questão sul-africana, à revelia de Pretória, seria doravante internacionalizada.

#### **1.4. A caminho do isolamento**

As críticas geralmente feitas ao governo sul-africano sempre ressaltaram o fenômeno da rigidez das posições defendidas contra as evidências de mudanças profundas ocorridas na cena internacional. Smuts, apesar da sua ampla experiência nas questões externas, parece ter confiado excessivamente na certeza de que, ao participar das glórias em torno da capitulação do Eixo, a África do Sul obteria senão uma espécie de salvo-conduto ao menos a proteção incondicional das potências aliadas. Os embates das primeiras sessões da Assembleia Geral das

---

28 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 24.

Nações Unidas demonstrariam, entretanto, que às grandes potências, embora dispostas a aceitar e até mesmo conquistar alinhamentos ideológicos, mais convinha, agora, uma posição discreta, equidistante em relação às causas vencidas e desmoralizadas.

Assim, em muito pouco tempo, ficaria claro que as premissas sobre as quais Smuts pretendia desenvolver a política externa de seu país eram rigorosamente falsas. A ONU não seria palco para o exercício do poder sul-africano, mas um foro hostil ao governo de Pretória. As potências aliadas, conquanto refratárias a medidas punitivas contra a África do Sul, não se aventuravam a defendê-la publicamente. A Grã-Bretanha, economicamente combalida e incerta do seu papel internacional, passara a admitir como meta de sua política externa a condução das colônias para o autogoverno. Em 1947, com a independência da Índia, do Paquistão, do Ceilão (Sri Lanka) e com mais descolonizações à vista, emergia uma nova *Commonwealth*, integrada não mais por um grupo restrito de países brancos, mas por um número crescente de jovens nações independentes, dispostas a desafiar a antiga estrutura colonial de poder.

Apesar de todas as evidências e advertências, Smuts não teve coragem de modificar os fundamentos sobre os quais projetava o futuro da África do Sul. Ainda que a esta altura pretendesse alterar o rumo dos acontecimentos, tinha consciência das suas limitações no plano interno e, por elas, deixou que a sua figura de respeitado estadista de reputação internacional fosse substituída pela imagem de defensor de uma sociedade dividida pelo racismo. Em 1948, às vésperas das eleições gerais em seu país, o velho General, na derradeira tentativa de manter unida a coalizão de governo, afirmava no Parlamento:

the position of South Africa remains unchanged. We are a sovereign state and our future and status will not be decided by another body [...] we have developed a white community here and I can visualise no future Government which will ever dare to touch the basis on which South Africa has been developed<sup>29</sup>.

---

29 *Ibid*, p. 27.



## Capítulo 2

# A ingenuidade (1948-1958)

### 2.1. A edificação do *apartheid* e a reação internacional

A vitória do Partido Nacional nas eleições gerais de 1948 alterou o antigo equilíbrio das forças políticas e abriu caminho para a formação de um novo governo sustentado pelos elementos mais radicais da população *afrikaner*. De imediato, os nacionalistas se impuseram um programa de governo voltado para a consolidação da independência da União, desvinculando-a da excessiva lealdade à Grã-Bretanha e estabelecendo, em seu lugar, dedicação exclusiva à pátria sul-africana. Tratava-se, agora, de inverter os antigos papéis, substituindo a anglofilia pela valorização das tradições e dos interesses *afrikaners*, sob a orientação intelectual da *Afrikaner-Broederbond*<sup>30</sup>.

Os nacionalistas encaravam a questão racial como parte do programa de conquista total do poder. Nesse sentido, Daniel François Malan (1948-1954) e seu sucessor Johannes G. Strijdon (1954-1958)

---

30 Organização maçônica, secreta, formada em 1918, de ideários republicanos e cristãos, voltada para a defesa dos valores políticos e culturais exclusivamente *afrikaners*. Suas metas estavam na luta contra o liberalismo do Ocidente e o comunismo propagado pela União Soviética e seus aliados. Atribuiu-se a ela influência nas políticas dos governos nacionalistas, cujos membros, inclusive os Primeiros-Ministros, a ela pertenciam (cf. GELDENHUYIS, Deon. *The diplomacy of isolation*, p. 31-32).

trataram de institucionalizar as teses da doutrina do *apartheid*, cujo arcabouço legal visava, no primeiro momento, à garantia da supremacia da raça branca (*baaskap*) e, mais tarde, com base na teoria verwoerdiana do desenvolvimento separado, à total segregação das populações autóctones, com a sua remoção para as respectivas reservas tribais (*homelands*) ou para os cinturões residenciais em torno dos grandes centros urbanos (*townships*).

Assim, entre 1949 e 1954, sob a orientação de Hendrik Verwoerd, então Ministro para Assuntos Nativos, foram edificados os principais pilares do regime segregacionista da África do Sul, entre os quais se tornariam mais conhecidos o *The Prohibition of Mixed Marriages Act* (proibição do matrimônio interracial), *The Immorality Act* (proibição do intercuro carnal entre as raças), *The Population Registration Act* (classificação da população segundo a origem e cor da pele), o *The Group Areas Act* (definição das áreas residenciais reservadas aos diferentes grupos raciais) e o *The Reservation of Separate Amenities Act* (separação dos serviços públicos). No mesmo impulso, foram tomadas medidas para a remoção dos direitos políticos dos mestiços<sup>31</sup> e reforçados os instrumentos legais de cerceamento dos direitos e liberdades das populações de origem indo-asiática.

Paralelamente à implementação das novas políticas raciais e muito para justificá-las, o governo nacionalista desenvolveu intensa campanha contra a propagação das teorias comunistas dentro das fronteiras sul-africanas. Nesse processo, frequentemente associava o nacionalismo negro à propaganda marxista-leninista, o que conferia a seu discurso o embasamento necessário para a indução de que o domínio branco não resultava de uma ordem social injusta, mas de uma guerra aberta contra o avanço de uma ideologia identificada como o principal inimigo da nação. O mote servia tanto para unir as duas facções da população branca quanto para legitimar a perseguição aos integrantes

---

31 Os mestiços (mulatos) compunham outra categoria racial segregada. Até o advento do governo nacionalista, gozavam de algum direito político na Província do Cabo, de onde eram basicamente naturais.

dos movimentos de libertação. Em 1950, o *Suppression of Communism Act* dotou o governo de um poderoso instrumento de repressão, cuja aplicação, estimulada pela predicação da Igreja Reformada Holandesa, justificou o rompimento das relações com a União Soviética, em 1956.

Na década dos anos 1950, a reação contra a institucionalização da segregação racial na África do Sul se processou em dois níveis: interno e externo. Neste último, variou entre a vociferação das Nações Unidas e as atitudes políticas tomadas pelos governos que mantinham relações diplomáticas com Pretória.

A reação interna foi basicamente esboçada pela reorganização dos movimentos de libertação. Coube ao ANC, renovado com a vanguarda de uma Liga Jovem e com uma nova Executiva, onde figurariam nomes como Nelson Mandela, Oliver Tambo e Walter Sisulu, a formação de uma ampla frente multirracial, em que conviveriam socialistas, africanistas, liberais e toda sorte de convicções. Unia-os o apelo por um lugar dentro do sistema e não o propósito de subverter a ordem estabelecida, o que significava dizer que, apesar da colaboração do Partido Comunista, agora operando na ilegalidade, a cúpula do movimento se mantinha afastada das vestes marxistas. A *Freedom Charter*, de 1955, com princípios democráticos inspirados na igualdade de direitos e na autodeterminação<sup>32</sup>, mais se assemelhava aos preceitos do pensamento liberal do século XVIII do que às proposições da revolução de 1917. Assim, a nova frente, liderada por Albert Luthuli, se impôs um programa de conquista da autonomia política e de revogação da legislação segregacionista, apoiada em campanha nacional de desobediência civil e de desafio aos órgãos de repressão.

A violência dos confrontos e a parcialidade dos julgamentos repercutiram nas Nações Unidas, onde a questão do *apartheid*,

---

32 Os princípios básicos da *Freedom Charter* eram: a) o poder deve emanar do povo e por ele ser exercido; b) direitos iguais a todos os grupos raciais; c) a riqueza do país deve pertencer ao povo; d) a terra deve pertencer àqueles que nela trabalham; e) todos devem ser iguais perante a lei; f) respeito aos direitos humanos; g) acesso garantido ao trabalho e direito à formação de associações de defesa da classe dos trabalhadores; h) acesso indiscriminado ao aprendizado e à cultura; e h) acesso indiscriminado à moradia e aos serviços sociais do Estado (cf. DAVIES, Rob. *The struggle for South Africa*, p. 314-317).

denunciada pelas novas nações árabes e asiáticas, foi colocada em discussão, pela primeira vez, em 1952, na VII sessão da Assembleia Geral. A partir desse ponto, seriam aprovadas, anualmente, várias resoluções contra a África do Sul, de um modo geral, entretanto, moderadas e com sentido conciliatório, “recomendendo”, “urgindo” ou “convidando” seu governo a tomar medidas para a revogação das leis aparteidistas e para a submissão do Sudoeste Africano ao sistema de tutelas da Organização. As primeiras baseavam-se, quase sempre, no inciso (c). do artigo 55 da Carta de São Francisco, segundo o qual as Nações Unidas têm o dever de promover o respeito universal pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, sem distinção de raça, credo, sexo ou língua<sup>33</sup>, princípios, de resto, também explicitados e consolidados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

A base da resposta sul-africana continuava a se apoiar no parágrafo 7º do artigo 2º da Carta, que estabelece a não intervenção das Nações Unidas nos assuntos considerados essencialmente da jurisdição interna dos Estados membros. Todavia, frequentemente passaria a ser invocada a aparente ambivalência da ONU no tratamento da questão. Em primeiro lugar, porque apenas o inciso c. do artigo 55 vinha sendo considerado, quando os demais incisos do mesmo dispositivo, que tratam das obrigações na área da promoção de melhores padrões de vida, progresso econômico, saúde, cooperação cultural etc., estariam sendo ignorados *vis-à-vis* os Estados promotores das resoluções contra a África do Sul. Tal enfoque equivalia dizer que a Índia, com sérios problemas na promoção das condições básicas de vida para seu povo, deveria ser igualmente admoestada. Em segundo lugar, argumentava-se que os promotores das resoluções contra a África do Sul seriam,

---

33 O artigo 55 da Carta das Nações Unidas dispõe que: “com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos, bem como a cooperação internacional de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

eles próprios, infratores dos direitos humanos, sendo exemplo a União Soviética, pelo autoritarismo do Estado e, mais uma vez, a Índia, por suas sangrentas guerras religiosas e por seu bizarro e igualmente iníquo sistema de castas<sup>34</sup>.

No plano bilateral, a reação contra a África do Sul era francamente ambígua. Por um lado, as potências ocidentais procuravam evitar maiores identificações com o país do *apartheid*. Mantinham-se a uma distância prudente dos confrontos nas Nações Unidas e esquivavam-se do desenvolvimento de relações políticas íntimas com o governo de Pretória. Por outro lado, posicionavam-se contra a exacerbação da linguagem nas resoluções da ONU e contra eventuais medidas de punição ao governo sul-africano. Em parte, essa atitude estava vinculada ao quadro maior dos primeiros momentos da disputa de poder entre as superpotências, em que a vitória do grupo árabe e asiático nas questões afetas ao problema da descolonização tendia a favorecer o prestígio do bloco socialista, em detrimento dos postulados e alinhamentos do Ocidente. Ademais, os países ocidentais já vinham demonstrando crescente interesse econômico e comercial pela África do Sul, sendo pelo menos incoerente, quando não inconveniente, a promoção de medidas coercitivas.

A ambiguidade do Ocidente foi parcialmente responsável pelo estímulo ao governo de Pretória na consecução de suas políticas raciais. Da mesma forma, constituiu uma das principais razões para que os nacionalistas promovessem uma política externa baseada no descrédito dos organismos internacionais e na valorização dos canais bilaterais de entendimento, nos quais o comércio e as alianças militares deveriam funcionar como meios de segurança. Destarte, Pretória se habituaria a enxergar o seu próprio problema a partir de dois ângulos, investindo todos os esforços na sua aceitação como um governo de convicções ocidentais e anticomunistas.

---

34 GRUNDY, Kenneth W. *South Africa*, p. 42-43.

## 2.2. À procura de um novo lugar no Ocidente

Os novos governantes nacionalistas traziam muito pouca experiência em assuntos de política exterior, assim como não demonstravam gosto nem talento para o exercício da diplomacia. Tendiam a reagir bruscamente às pressões internacionais e não aceitavam intromissão nem mesmo dos antigos aliados, porquanto temiam pela perda do poder interno. Apesar do pouco entusiasmo pelas questões externas, compreendiam, no entanto, que o distanciamento dos principais polos de decisão mundial não correspondia a sua pretensa vocação para o exercício de uma liderança regional. No discurso de posse, Malan garantiria que “we unreservedly recognise our membership in the community of nations. We do not, therefore, subscribe to a policy of isolationism”<sup>35</sup>.

Para o novo Primeiro-Ministro sul-africano, a inserção do país na comunidade internacional significava primeiramente o seu reconhecimento como Estado independente, desvinculado dos ditames britânicos e suficientemente livre para escolher suas alianças externas. Com esse objetivo, procurou desenvolver uma política voltada para a obtenção de novo *status* no continente africano, do qual resultasse a legitimação do país como potência regional, em pé de igualdade com as demais potências coloniais, e para o estabelecimento de novas relações diplomáticas com países identificados com as características gerais da ocidentalidade e do anticomunismo. No âmbito multilateral, a intensificação das pressões e as perspectivas pouco alvissareiras projetadas pela Conferência de Bandung<sup>36</sup> recomendariam, todavia, o distanciamento tático dos organismos internacionais, como veio a

---

35 MALAN, Daniel François, discurso de posse, parágrafo 4º, em 4 de junho de 1948 (texto mimeografado).

36 Realizada por iniciativa da Indonésia, entre 18 e 24 de abril de 1955, a Conferência de Bandung reuniu, pela primeira vez, 29 países, na sua maioria emergidos do processo de descolonização do continente asiático. Tinha por objetivo: a) promover a boa vontade e a cooperação entre as nações afro-asiáticas e fomentar seus mútuos interesses; b) analisar os problemas econômicos, sociais e culturais das nações participantes; c) discutir problemas de particular interesse para os povos da África e da Ásia, tais como a política de discriminação racial, o colonialismo e outros que pudessem afetar a soberania nacional; e d) examinar a posição dos povos da África e da Ásia no mundo e a contribuição que poderiam dar para a promoção da paz mundial e da cooperação internacional.

ocorrer com as decisões tomadas, respectivamente, em 1955 e 1956, de abandonar a UNESCO e de reduzir a representação do país na Assembleia Geral das Nações Unidas.

No âmbito europeu, Malan, posto que não escondesse seu desafeto pela Grã-Bretanha<sup>37</sup>, reconhecia-lhe importante papel nas questões mundiais e, sobretudo, liderança nos assuntos coloniais. Assim, ainda que afastada de toda e qualquer interferência no novo governo, permanecia ela o principal parceiro e aliado sul-africano. Além do apoio que continuava a prestar nos organismos internacionais, especialmente quando se tratava de demovê-los da interferência nos assuntos internos da ex-colônia (princípio que também lhe convinha defender), com ela dividia interesses comuns na África. Ambos expressavam preocupações anticomunistas e dedicavam atenção especial à defesa das rotas comerciais entre o Atlântico e o Índico e entre este e o Oriente Médio.

As relações políticas no nível bilateral tornaram-se, entretanto, frias. Além da equidistância conveniente a um regime que ganhava notoriedade pública e estimulava a ira de grupos e indivíduos defensores dos direitos humanos, Londres passara a nutrir desconfianças em relação às pretensões dos nacionalistas no continente africano, estas não mais estimuladas pelo sentimento de unidade britânica, mas, sim, pelos vínculos com as minorias *afrikaners* espalhadas nas Rodésias e, mais ao norte, no Quênia e na Tanganica. Tais pretensões, impertinentes aos olhos do governo de Sua Majestade, se chocavam, ademais, com o dilema britânico de compatibilizar a preservação das possessões do Império com o seu objetivo de conceder-lhes, a médio prazo, autonomia de governo. A resistência sul-africana a todo e qualquer tipo de autodeterminação no continente criava embaraços para a diplomacia britânica e ajudava a criar a sua volta um coro de reivindicações anticolonialistas.

Do sentimento ambíguo que nutria em relação à Grã-Bretanha resultava o pouco entusiasmo do *Premier* sul-africano pela *Commonwealth*.

---

37 Ofício nº 38, de 20 de abril de 1949, da Legação do Brasil em Cape Town.

Se a aceitava como um foro importante para contatos internacionais e, sobretudo, como guarda-chuva alternativo às Nações Unidas, sob o qual poderia (teoricamente) abrigar-se em caso de agressão externa<sup>38</sup>, não deixava de ver na Comunidade um instrumento do imperialismo britânico, a seu serviço e apenas por ele comandado. A exemplo de Smuts, os novos governantes nacionalistas queriam uma Comunidade anticomunista, preocupada com a segurança e preservação dos valores ocidentais, e não um veículo da descolonização. Incomodava-os a admissão de novos países africanos e asiáticos, no mesmo plano de igualdade com os membros brancos do grupo, unidos por uma solidariedade que ameaçava perigosamente os interesses sul-africanos. Assim, Malan jamais se afastaria da sua convicção de que:

[...] with the recent accession to the Commonwealth of new members having equal rights, the danger of interference cannot be regarded as imaginary [...] this inevitably leads to the question as to whether this universally desired friendly cooperation would not more effectively be achieved by means of separate contacts between the individual members of the Commonwealth, rather than through discussions at joint and inclusive conferences<sup>39</sup>.

As relações com os demais países europeus também passaram a refletir a preocupação com a repercussão negativa da associação com o regime racista sul-africano. Eram comedidas no âmbito político, porém cada vez mais intensas na área econômica e comercial<sup>40</sup>. Nesse jogo ambíguo, formavam um esquema de cumplicidade, que garantia a colaboração de Pretória quando os interesses coloniais europeus

---

38 Ofício nº 48, de 8 de maio de 1952, da Legação do Brasil em Cape Town.

39 MALAN, Daniel François, discurso de posse, parágrafo 5, em 4 de junho de 1948 (texto mimeografado).

40 A economia sul-africana se expandiu rapidamente no pós-guerra, crescendo a uma média de 5,4% entre 1949 e 1959. Os setores mais dinâmicos foram a agricultura e a mineração. Este último, incorporando novas tecnologias, se estendeu à extração de novos minerais, como o urânio e outros. A produção aurífera também se expandiu, dando ao país acesso e prestígio nos meios financeiros internacionais. Em 1960, 52% dos investimentos estrangeiros na África do Sul provinham da Grã-Bretanha, 19% dos EUA e 16% dos demais países europeus. Na área do comércio, a Grã-Bretanha respondia por 30% das importações sul-africanas e 28% das suas exportações, enquanto os EUA por 17% das importações e 9% das exportações. A RFA ocupava o terceiro lugar, sendo responsável por 10% das importações sul-africanas e absorvendo 5% das suas exportações. (cf. BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 49-51).



eram ameaçados e, simultaneamente, salvava as aparências do Velho Continente, sempre que fosse necessário discordar da política segregacionista da África do Sul. Assim, os principais produtos de exportação sul-africanos, como o ouro, o urânio, o carvão, o cobre, o manganês, o cromo e uma série de outros minerais de emprego estratégico, se transformavam em poderosos instrumentos não apenas de política anti-isolacionista, mas, também, paradoxalmente, de importante projeção do país no mercado internacional.

Ao rompimento das relações com a URSS, seguiu-se uma maior aproximação com os Estados Unidos da América, atitude que não foi, porém, politicamente correspondida por Washington na extensão desejada por Pretória. O governo norte-americano, que não tinha relações diplomáticas na África em geral, tendia a associar a África do Sul ao problema colonial europeu e, de mais a mais, não via qualquer perigo comunista imediato no sul do continente. Os EUA, eles próprios com sérios problemas raciais, preferiam manter-se à distância de um assunto que consideravam um irritante nas Nações Unidas. Comercialmente, entretanto, o enfoque era outro, porquanto continuava a aumentar o interesse pela produção mineral sul-africana, dando ensejo a vários acordos bilaterais de fornecimento, e pelos investimentos diretos na África do Sul, estes apresentando uma das maiores rentabilidades do mundo<sup>41</sup>.

Malan e seu sucessor, Johannes Strijdon, sabiam, no entanto, que o comércio e as relações econômicas não poderiam constituir o único elo de ligação com o mundo. Numa época em que a interpenetração do movimento anticolonial com a propaganda vermelha ajudava a fomentar a Guerra Fria, tinham consciência de que a segurança continental e, em particular, do regime sul-africano, dependiam também de uma adequada inserção do país nas alianças militares que se formariam a partir de 1949. Afinal, a ONU havia deixado de ser uma alternativa séria,

---

41 HULL, Richard. *American enterprise in South Africa*, p. 210.

transformara-se em arena de ásperos confrontos entre as superpotências e num instrumento de agressão permanente à África do Sul. Em mais de uma ocasião, os nacionalistas consideraram a hipótese de abandonar a Organização e se não chegaram a esse extremo foi pelo receio de que seu lugar fosse ocupado por um “governo no exílio”<sup>42</sup>. Sobre a ONU, Malan afirmou:

A Organização Internacional estabelecida com o específico objetivo de manter e assegurar a paz universal, mostra-se impotente para esse efeito, mas ocupa-se continuamente em intervir injustificada e intoleravelmente nos negócios internos dos países filiados. Deste modo, ajuda a criar o seu descrédito e a apressar seu próprio fim, como um malogro ainda maior do que a antiga Sociedade das Nações<sup>43</sup>.

O propósito de aderir à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou a uma aliança militar africana a ela subordinada não obteve, todavia, suficiente patrocínio. Pretória esforçou-se com gestos de solidariedade – colaborou nas operações contra o bloqueio de Berlim e participou da Guerra da Coreia – e com argumentos que atentavam para a penetração soviética no continente e para a importância da rota do Cabo, em caso de conflito no Oriente Médio. Duas reuniões, realizadas, respectivamente, em Nairóbi (1951) e em Dakar (1954), das quais participariam os Estados Unidos, as potências coloniais e a África do Sul, analisaram as hipóteses aventadas por Pretória, porém suas conclusões não passariam de recomendações de caráter logístico para a eventualidade de uma agressão comunista. Inquirido no Parlamento sobre a adesão à OTAN, Malan se limitaria a informar que “we are waiting for an invitation”<sup>44</sup>.

Uma última hipótese restava à África do Sul: um acerto militar com a Grã-Bretonha, que envolvesse a recuperação de soberania sobre

---

42 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 53.

43 MALAN, Daniel François, locução radiofônica, de 31 de dezembro de 1949 (cf. Ofício nº 17, de 5 de fevereiro de 1950, da Legação do Brasil em Pretória).

44 MALAN, Daniel François, pronunciamento no Parlamento, em 8 de abril de 1949 (cf. Ofício nº 35, de 8 de abril de 1949, da Legação do Brasil em Cape Town).

a base naval de Simonstown. Depois de demoradas negociações, na qual pesaram, de um lado, as ameaças de substituição dos ingleses por instrutores holandeses<sup>45</sup> e, de outro, a garantia da colaboração e envolvimento, se necessário, da África do Sul em operações de defesa no Oriente Médio<sup>46</sup>, foi firmado, em 1955, Acordo pelo qual a soberania e a administração da base passariam ao governo de Pretória, em troca do uso irrestrito de suas instalações pelos ingleses e da garantia de que a Marinha sul-africana seria comandada pela Marinha Real na hipótese de participação conjunta em conflito armado.

Assim, o Tratado que ficou conhecido como Acordo de Simonstown, do qual constava cláusula, imposta pelos ingleses, que excluía o pessoal empregado das restrições do *apartheid*, estabelecia, ainda que indiretamente, o tão desejado vínculo com a aliança militar atlântica. Tratava-se, todavia, de um Acordo que objetivava apenas prevenir a hipótese de um ataque externo no contexto da Guerra Fria, não pretendia a defesa exclusiva da África do Sul, nem tampouco a sua aplicação em um conflito interafricano. Para os ingleses e seus aliados, a atitude revelou-se estrategicamente correta diante das incertezas provocadas pela nacionalização de Suez em 1956, ano em que houve considerável desvio da frota mercante, com o conseqüente congestionamento dos portos sul-africanos<sup>47</sup>.

### 2.3. Em busca de uma identidade africana

As propostas sul-africanas de formação de uma aliança militar no continente africano também se sustentavam em nova formulação dos nacionalistas sobre o papel do país na África. Desde o início de seu governo, Malan admitiria que a África do Sul não podia dissociar-se dos destinos do continente. Aceitava-se, agora, uma identidade que

---

45 Ofícios n°s 141 e 146, respectivamente, de 29 de outubro e 5 de novembro de 1954, da Legação do Brasil em Pretória.

46 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 59.

47 Ofício n° 94, de 29 de setembro de 1956, da Legação do Brasil em Pretória.

a tornava não mais um Estado europeu na África, porém um Estado africano europeu, soberano, edificado e liderado pela comunidade branca. Tratava-se de um novo embasamento para justificar o exercício de uma liderança na região perante os territórios coloniais, com os quais Pretória pretendia colaborar, a fim de garantir o *statu quo* regional. Pouco depois de sua posse, Malan afirmava no Parlamento:

We are part of Africa [...] and our actions here in South Africa are largely influenced by what takes place in the rest of Africa [...]. South Africa also has the right by virtue of its population as a White man's country and its experience during the course of the years in connection with the native problem and the coloured problem to aspire to leadership in this matter and to act as adviser to the people of the northern territories<sup>48</sup>.

A política de Malan para o continente se fundamentava na convicção de que as elites europeias nos territórios coloniais resistiriam às políticas de suas metrópoles tendentes à gradual transferência do poder para as populações nativas. Sobre essa linha, estabeleceu uma diplomacia itinerante, de contatos com as principais capitais africanas, nos quais seriam difundidos os princípios da sua “Carta para a África”, que pregavam: a) a sua proteção contra a influência asiática; b) a sua manutenção para os africanos; c) a sua segurança contra o comunismo; d) a sua desmilitarização; e e) o seu desenvolvimento, de acordo com os padrões ocidentais cristãos<sup>49</sup>.

A proteção contra a influência asiática significava mensagem indireta à Índia, de desagrado pelos seus crescentes ataques nas Nações Unidas e de rejeição às suas correntes migratórias. O segundo princípio decorria do primeiro e também da certeza de que o desenvolvimento da África dependia da liderança europeia, porquanto apenas o homem branco ocidental e civilizado seria capaz de zelar pelos interesses da população autóctone. Dessa premissa resultava, por sua vez, a legislação

---

48 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 35.

49 Ofício nº 79, de 15 de agosto de 1953, da Legação do Brasil em Cape Town.

anticomunista e os esforços para envolver o continente em uma aliança militar ocidental. A desmilitarização da África, conquanto paradoxal na aparência, significava a não militarização dos nativos, assunto que deveria permanecer exclusivamente nas mãos das elites europeias. Por fim, o princípio que pregava o desenvolvimento do continente segundo os padrões ocidentais cristãos comportava o resumo de todas as convicções racistas e colonialistas do regime sul-africano. Ao receber o Presidente de Portugal, em setembro de 1956, o Governador-Geral da União alertava:

In this decade in particular, many countries have found common cause in condemning the various civilizing missions in Africa and in attempting to undermine the structures under whose shelter the people of Africa are acquiring the benefits of a Christian civilization. It has become fashionable to denounce as colonialism the stewardship of underdeveloped peoples, and to impugn the good faith of those nations under whose tutelage the people of Africa are advancing to a better life [...] self-government is not a panacea for the ills of mankind, nor is it a magic substitute for the primary needs of underdeveloped communities. It can indeed be a cruel illusion to peoples which have neither the material means nor the skills to adapt themselves to the complexities of this century<sup>50</sup>.

Todavia, os planos dos nacionalistas logo se revelariam irrealistas. Representavam, essencialmente, os interesses sul-africanos de preservação do domínio branco no continente, de legitimação de sua política de hegemonia na região ou, quando muito, de defesa de um ou outro foco de resistência à nova onda de autodeterminação. Se, em 1948, as potências coloniais ainda entretinham alguma veleidade de domínio sobre a África, menos de dez anos depois as primeiras descolonizações evidenciariam que as metrópoles já não mais teriam condições de conter os nacionalismos emergentes: mais convinha a esta altura uma política de

---

50 JANSSEN, E.G. (Governador-Geral da União Sul-Africana), trecho de pronunciamento realizado no banquete em homenagem ao Presidente de Portugal, General Francisco Higinio Craveiro Lopes, em Pretória, a 3 de setembro de 1956 (cf. Ofício nº 89, de 13 de setembro de 1956, da Legação do Brasil em Pretória).

concessões e composições do que atitudes reacionárias e ultrapassadas. A África do Sul não representava essa vanguarda, associada que estava a uma visão anacrônica e, portanto, incômoda da realidade africana.

Acrescia o fato de que as potências coloniais encaravam com muita cautela as tendências expansionistas do governo de Pretória. Para contrarrestar essa tendência, Londres patrocinou, em 1953, a formação da Federação Central Africana, que aglutinava dentro de um super-Estado de linhagem britânica as duas Rodésias (Zâmbia e Zimbábue) e a Niassalândia (Maláui). No mesmo sentido, passou a protelar qualquer decisão a respeito dos insistentes apelos sul-africanos pela transferência de soberania dos seus protetorados no sul do continente (Bechuanalândia, Basutolândia e Suazilândia), no que irritou profundamente o governo de Pretória, porquanto a independência desses territórios, dois dos quais incrustados na África do Sul, passou a ser encarada não apenas como reversão dos acertos estipulados no Acordo da União de 1909, mas, sobretudo, como uma agressão incomensurável contra o Estado sul-africano. Tamanha susceptibilidade cercava o assunto que a um simples rumor de que Londres estaria considerando a transferência da Bechuanalândia para a Federação Central Africana, Malan reagiria dizendo:

Isso seria um ato inamistoso e o termo “ato inamistoso” é bastante forte em linguagem diplomática [...] veríamos semelhante ato sob prisma de especial gravidade, que não somente criaria um sério caso entre a África do Sul e a Inglaterra, mas também dentro da Comunidade Britânica de Nações<sup>51</sup>.

Por fim, de todas as pretensões na região, dentre as quais desconfiava-se também de Moçambique<sup>52</sup>, o Sudoeste Africano, considerado a “quinta província da União”<sup>53</sup>, representava a conquista

---

51 MALAN, Daniel François, trecho de entrevista publicada no *Nieuwe Haagsche Courant*, edição de 3 de outubro de 1953 (cf. Ofício nº 112, de 23 de outubro de 1953, da Legação do Brasil em Cape Town).

52 Ofício nº 56, de 14 de junho de 1956, da Legação do Brasil em Cape Town.

53 Carta-telegrama nº 70, de 9 de outubro de 1958, da Legação do Brasil em Pretória.

mais próxima da realização. Entusiasmada com o parecer da Corte Internacional de Justiça, de 1950, que assegurava a intangibilidade do mandato conferido pela antiga Liga das Nações<sup>54</sup>, Pretória chegou a acalentar fortes esperanças de ver seu objetivo alcançado em 1957, quando o Comitê de Bons Ofícios da ONU, integrado pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Brasil, sugeriu a secessão do território, com a transferência da sua parte norte ao controle internacional e a porção meridional à África do Sul<sup>55</sup>. A desautorização do plano na IV Comissão marcaria o ponto a partir do qual a África do Sul substituiria seu pleito formal de anexação do território por manobras escusas para trazê-lo progressivamente a sua órbita, em constantes violações às resoluções das Nações Unidas.

As esperanças sul-africanas de cooperação na África se frustravam. A despeito dos esforços de Stridjon e de seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Eric Louw, para forjar uma política de aproximação com as nações que se emancipavam ao sul do Saara, sua inconsistência ficaria clara à medida que esbarravam no mais elementar problema do racismo, pois Pretória não sabia como manter relações em pé de igualdade com um país governado pelos representantes legítimos de sua população. Ao final da década, as relações da África do Sul no continente se limitavam apenas a sua participação na Comissão para Cooperação Técnica ao Sul do Saara (CCTA) e no Conselho Científico para a África (CSA), ambos também integrados pela França, Bélgica, Portugal, Inglaterra e Rodésia do Sul.

Entretanto, se, na África, Pretória encontrava dificuldades para criar novas bases de relacionamento, o mesmo não ocorreria em relação a outros países fora do continente. O início do período nacionalista

---

54 O Parecer da Corte Internacional de Justiça, de 11 de julho de 1950, adotado pela Resolução AG 449 (V), de 13 de dezembro de 1950, opinou no sentido de que: a) o Mandato da África do Sul sobre o Sudoeste Africano permanecia válido; b) a supervisão da correta execução do Mandato cabia à ONU, nos mesmos termos da supervisão praticada pela antiga Liga das Nações; e c) o capítulo XII da Carta era aplicável, porém não havia obrigatoriedade por parte da África do Sul de concluir um Acordo de Tutela com as Nações Unidas (cf. HEUNIS, Jan C. *United Nations versus South Africa*, p. 495).

55 Relatório do Ministério das Relações Exteriores, 1958, p. 13.

coincidiria com o estabelecimento de novos vínculos oficiais com o Ocidente, entre os quais se destacariam o reatamento com a República Federal da Alemanha e com a Itália, bem como o estabelecimento das relações diplomáticas com a Áustria, Espanha, Portugal, Suíça, Argentina e Brasil.

#### **2.4. Na contramão da história: o estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a África do Sul**

Em 14 de julho de 1947, o Alto Comissário da União Sul-Africana em Londres entregou ao Embaixador do Brasil naquela capital *aide mmoire* em que manifestava o “prazer” de seu governo no recebimento de um agente diplomático brasileiro, conforme proposta feita, “em várias ocasiões, durante a Guerra”, pelo Cônsul-Geral do Brasil<sup>56, 57</sup>. Por troca de notas datadas de 31 de janeiro de 1948, o Brasil e a União Sul-Africana estabeleceram relações diplomáticas, em nível de Enviados Extraordinários e Ministros Plenipotenciários. Informava a nota brasileira:

Neste momento, em que as Nações Unidas estão empenhadas na preservação e consolidação de uma paz tão duramente conquistada, confio em que as relações deste modo estabelecidas se estreitem cada vez mais no futuro, para o proveito político, econômico e o cultural dos nossos povos<sup>58</sup>.

Até 1948, o Brasil possuía interesses muito limitados no continente africano. O relacionamento entre as duas costas do Atlântico, que se afirmara intenso até os fins do Império brasileiro, praticamente cessara na República e a influência direta de um lado no outro foi diminuindo

---

56 O Consulado do Brasil em Cape Town foi criado pelo decreto nº 12.996, de 24 de abril de 1918, transformado em Consulado de Primeira Classe pelo decreto 16.368, de 13 de fevereiro de 1924, e elevado à categoria de Consulado Geral pelo decreto nº 1.834, de 26 de julho de 1937.

57 O Brasil tencionou estabelecer relações diplomáticas com a União Sul-Africana em 1943, porém apenas em 1947 houve reação formal do governo de Pretória (cf. Mensagem ao Senhor Presidente da República, de 15 de junho de 1943, e ofício nº 331, de 16 de julho de 1947, da Embaixada do Brasil em Londres).

58 Ofício nº 36, de 31 de janeiro de 1948, da Embaixada do Brasil em Londres.



à medida que, no Brasil, o interesse se fixava na integração das novas forças de trabalho oriundas da Europa, do Próximo e do Extremo Oriente e, na África, o domínio dos países colonizadores era cada vez mais absorvente e exclusivo.

O estabelecimento das relações diplomáticas com a África do Sul, se interrompia aquele ciclo, não significou a reinauguração do relacionamento entre as duas vertentes do Atlântico. Fundamentava-se em uma vaga diretriz de política externa inspirada na “solidariedade” entre as nações que lutaram na Segunda Guerra Mundial, no “prestígio e importância” da África do Sul na Comunidade Internacional, na “similitude dos interesses [...] no seio das Nações Unidas”<sup>59</sup> e no interesse econômico motivado pelo florescente comércio bilateral, cujo valor aumentara vertiginosamente durante os anos da Guerra, para mais tarde exibir crescentes saldos a favor do Brasil<sup>60</sup>.

Os fundamentos em que repousavam a decisão brasileira de estabelecer relações diplomáticas com a África do Sul eram produto inerente à política externa brasileira do pós-guerra. Fundada nas raízes democráticas e cristãs, formulada a partir dos interesses gerais do Ocidente e moldada em posições nacionais que se traduziam, quase exclusivamente, na defesa de princípios tidos como imutáveis do direito internacional, favorecia ela as relações entre países, cujos governos partilhassem da mesma base sociocultural de matriz europeia. A União Sul-Africana interessava mais porquanto pudesse corresponder a essas características do que como um país africano, de complexidade étnica e anseios, a rigor, estranhos à genuína formação histórica e cultural do Brasil.

Dois momentos diferentes vão caracterizar a primeira década das relações entre os dois países. No primeiro, que reflete os seus próprios fundamentos, por certo ainda inspirados na África do Sul projetada por Jan Smuts, as relações vão-se caracterizar por um discurso amistoso e

---

59 Exposição de Motivos ao Senhor Presidente da República nº 106, de 20 de outubro de 1947.

60 Despacho nº 17, de 30 de outubro de 1954, à Legação do Brasil em Pretória.

de acenos promissores, contexto em que o Brasil atuará como agente conciliador nas Nações Unidas no tocante aos problemas sul-africanos e, por essa atitude, será reconhecido pelo governo de Pretória. Dizia o primeiro Ministro Plenipotenciário do Brasil, na cerimônia de entrega de suas credencias em Pretória:

With the assurance of the mutual goodwill and esteem which have brought about the establishment of closer relations between our two peoples, I am convinced that the future holds every prospect of extending still further and with mutual advantage, the interests which our countries have in common<sup>61</sup>.

Respondeu o Governador-Geral da União:

the Union Government are mindful of the understanding and support they have received from the Brazilian Government at the international gatherings when matters of vital concern to the Union arouse for discussion and would like me to mention to you how highly they value the goodwill which the Brazilian Government have displayed on these occasions<sup>62</sup>.

O comportamento do Brasil nos primeiros anos das Nações Unidas foi marcado por uma posição moderada, produto da simbiose entre o alinhamento com as potências aliadas e a sua condição de país subdesenvolvido, porém com fortes tradições no campo jurídico. Representava, por essas características, a voz da moderação e da tolerância, muito típica da atitude de um país que se aproximava mais de um observador atento do que um participante engajado nas causas internacionais. Assim, na questão do tratamento dos indianos na África do Sul, prevalecia, de um lado, o sentido da conciliação e, de outro, a preocupação com a não intervenção nos assuntos internos de um país amigo. Nessa linha, apoiou e, em várias ocasiões, recomendou medidas

---

61 Ofício nº 1, de 14 de novembro de 1948, da Legação do Brasil em Pretória.

62 *Ibid.*

tendentes à criação de um ambiente favorável para que o conflito fosse dirimido diretamente pelos países envolvidos<sup>63</sup>.

Recomendavam as instruções para a delegação do Brasil à VII Assembleia Geral da ONU:

Dada a formação étnica do Brasil e as tradições jurídicas do povo brasileiro, este não pode deixar de manifestar seu pensamento e de lamentar a situação criada em um país amigo, em virtude de diferenças raciais. Dada, entretanto, a posição assumida pelo governo da União Sul-Africana – que alega tratar-se de assunto de sua exclusiva jurisdição interna – a Assembleia Geral não deverá procurar intervir demasiadamente nesta matéria, limitando-se, sim, a assumir uma jurisdição tácita e amistosa, apelando às partes interessadas para que entrem em entendimentos tendentes a resolver a pendência, tendo em vista os princípios da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>64</sup>.

Na questão do Sudoeste Africano, desde cedo o Brasil defendeu a tese de que o mandato da Liga havia sido transferido para as Nações Unidas, com todas as obrigações decorrentes. Nesse sentido, posicionou-se contra a anexação do território e pela conveniência da sua incorporação ao sistema de tutelas da ONU. Na mesma linha, aderiu à recomendação de que o assunto fosse levado ao parecer da Corte internacional de Justiça e, diante da intransigência sul-africana, aceitou fazer parte do Comitê Permanente para o Sudoeste Africano para monitorar a evolução dos acontecimentos no território<sup>65</sup>. Mais tarde, atendendo convite do Presidente da XII Assembleia Geral, integrou o Comitê de Bons Ofícios da ONU, que buscava, sem sucesso, solução alternativa para o *status* político do território.

O segundo momento, cujo prelúdio já se verifica em 1952, com o apoio do Brasil à inclusão do *apartheid* na agenda da ONU, vai firmar-se

63 Relatório do Ministério das Relações Exteriores, 1949, p. 35 (“o tratamento dos Indus na União-Sul-Africana”).

64 Instruções para a Delegação do Brasil à VII sessão da Assembleia Geral da ONU (item 22 - “Tratamento de pessoas de origem Indu pela União-Sul-Africana”).

65 Estabelecido pela Resolução AG 749 A (VIII).

a partir da segunda metade da década, com a “conscientização” da gravidade do problema sul-africano. Esse segundo período coincide com o limiar da verdadeira reinauguração dos contatos com a África negra, após as primeiras independências ao sul do Saara, culminando com a emancipação de Gana e a visita ao Brasil, em setembro de 1958, da delegação dos Estados Africanos Independentes. A partir desse ponto, o Brasil abandona, no âmbito bilateral, o discurso de adjetivos generosos, substituindo-o por uma atitude reservada, enquanto passa a adotar, no contexto multilateral, sem abandonar a moderação, postura mais realista em relação ao problema da discriminação racial na África do Sul.

A nova postura brasileira se apoiava na convicção de que “as medidas discriminatórias adotadas pelo governo do *Premier* Malan são de tal maneira radicais que assumem verdadeiras violações dos direitos humanos”<sup>66</sup>, atentatórias às tradições brasileiras e contrárias aos princípios elementares da Carta de São Francisco e dos preceitos da Declaração Universal dos Direitos do Humanos. Nesse sentido, o Brasil vai abandonar a excessiva preocupação com a proteção ao princípio da não ingerência, aceitando que “as Nações Unidas são competentes para examinar as violações dos direitos humanos que sejam levadas ao seu conhecimento”<sup>67</sup>.

Apesar das diferenças de momento nos primeiros anos do relacionamento e não obstante as boas intenções que precederam a decisão do estabelecimento das relações diplomáticas, não houve de ambos os lados qualquer propósito real de aproximação política. Os interesses, excetuado o comercial, eram inevitavelmente distintos: cada uma das partes estava empenhada na construção de futuros diferentes e, a rigor, incompatíveis para suas sociedades. Acrescia o fato de que os dois países se conheciam muito pouco, não possuíam pontos de ligação

---

66 Instruções para a Delegação do Brasil à VII sessão da Assembleia Geral da ONU.

67 Argumentos apresentados pelo representante do Brasil na ONU (Ministro Bocayuva Cunha) no exame da matéria pela XII sessão da Assembleia Geral da ONU (*cf.* Relatório do Ministério das Relações Exteriores, 1957).

histórica e não partilhavam anseios que justificassem iniciativas voltadas para o estreitamento de suas relações.

Assim, no plano bilateral, o Brasil, cuja diplomacia fora colocada por Juscelino Kubitschek a serviço dos planos nacionais de desenvolvimento, vai optar por uma atitude apenas conveniente aos seus interesses econômicos, enquanto garante no âmbito multilateral, pela postura de tolerância e mediação, os aplausos da maioria. Da parte da África do Sul, o enfoque será o mesmo, apenas muda na ordem dos fatores, porquanto são os laços comerciais que irão servir aos interesses de composição e apoio no plano multilateral. Por muito tempo, o Brasil se alinhará à corrente refratária às sanções contra a África do Sul e por essa atitude verá sua balança comercial aquinhoadada com “o maior saldo positivo de quantos obtemos atualmente”<sup>68</sup>.

As relações políticas e o que delas pudessem surgir no plano bilateral interessavam pouco ao governo nacionalista de Pretória. Intolerante com os países multirraciais, nutria especial desconfiança do Brasil, onde a integração do elemento negro africano em sua sociedade conferia-lhe razão adicional para encarar com prudência qualquer iniciativa com vistas ao desenvolvimento de contatos mais estreitos entre os dois povos. Assim, não raro os órgãos de opinião pública sul-africanos, justificando ou não os excessos cometidos em nome da segregação racial, buscavam apresentar o Brasil e outras nações de população mista de uma ótica desfavorável, quando não ofensiva. A propósito, informou o Ministro Plenipotenciário do Brasil:

Os sociólogos sul-africanos e *boers*, lançando suas vistas para a América Latina, e para o Brasil em particular, nos consideram como países “bastardos”, onde a miscigenação indiscriminada não teria sido conduzida visando a um fim político ou social predeterminado, mas, sim, em obediência às simples inclinações da luxúria, injustificável

---

68 Subsídios para a Comissão de Planejamento Político, p. 28, encaminhado pelo ofício nº 140, de 11 de dezembro de 1961, da Legação do Brasil em Pretória.

perante a palavra divina e inaceitável em termos da civilização ocidental<sup>69</sup>.

Como uma das manifestações representativas desse quadro de desconfianças, que se repetiriam à medida que o Brasil vai buscar posições mais autênticas no plano multilateral, o Ministro Plenipotenciário da África do Sul no Rio de Janeiro afirmava em entrevista ao jornal *Die Vaterland*:

we know everything about Argentina where there are a handful of afrikaners but we know precious little about Brazil the largest country in South America ... in England and in America one can still avoid the negros, not so in Brazil. There, it is contrary to the law to refuse non-European admission to a hotel or other public place. They would like all the races to fuse<sup>70</sup>.

À medida que o Brasil vai assumindo posição de reserva em relação a Pretória, pretende, por outro lado, conquistar simpatias entre as novas nações surgidas do processo de descolonização africano. Muito cedo, entretanto, se verá envolvido no paradoxo do seu alinhamento automático com as potências colonizadoras, ao lado das quais se posicionará no contexto da Guerra Fria, e do seu desejo de emprestar solidariedade aos povos oprimidos do continente africano. A partir de 1953, com o Tratado de Amizade firmado com Portugal, sua posição, à revelia da sua genuína vocação, se tornará vinculada a um tipo de colonialismo anacrônico, pelo que será inevitavelmente associada ao que representa, inclusive o racismo. Arriscava-se o Brasil, por andar na contramão da história, a envolver-se num perigoso isolamento.

---

69 *Ibid*, p. 27.

70 Johannes Dreyer Pohl (Ministro Plenipotenciário da União Sul-Africana no Rio de Janeiro), entrevista ao vespertino *Die Vaterland*, edição de 19 de fevereiro de 1954 (cf. Ofício nº 32, de 3 de março de 1954, da Legação do Brasil em Cape Town).

## Capítulo 3

# A prepotência (1958-1966)

### 3.1. Verwoerd entre Sharpeville e as pressões internacionais

A onda de autodeterminação que se espalhou no continente africano, ao final da década dos anos 1950 e no início dos anos 1960, teve dois efeitos imediatos sobre a África do Sul: repercutiu como fator de estímulo aos movimentos de libertação e aumentou significativamente o conjunto de forças internacionais na luta pela descolonização e pela abolição do *apartheid*. Paralelamente, o ingresso de novos países independentes e soberanos na cena internacional adicionou novo peso na relação de equilíbrio do poder mundial, acautelando especialmente os países do Ocidente contra delicadas situações de omissão perante problema que viria a ser qualificado de uma “ameaça à paz e à segurança internacionais”<sup>71</sup>.

O eco dos gritos de liberdade pela África, se trouxe uma dose de esperança às populações segregadas na África do Sul, conferindo-lhes novo fôlego para desafiar o regime de opressão, provocou na mesma medida considerável aumento da repressão do Estado. A violência empregada contra os distúrbios políticos culminou, em 21 de março

---

71 Resolução 2054 A (XX), de 15 de dezembro de 1965.

de 1960, na tragédia de Sharpeville<sup>72</sup>, em que o mundo iria conhecer por imagens e relatos detalhados a real extensão da crueldade praticada pelo regime do *apartheid*. Todavia, a indignação internacional não modificou os propósitos dos nacionalistas *afrikaners*, pelo que foram banidos do país os movimentos políticos extraparlamentares e colocados em longo cativeiro os seus principais líderes.

Sharpeville, que, em vários aspectos, R.W. Johnson comparou à revolução russa de 1905, não foi, assim, a resposta para o problema sul-africano<sup>73</sup>. Menos pelo seu valor intrínseco e mais pela sua repercussão internacional, amplificada no contexto da ebulição política em toda a África, teve, no entanto, o mérito de colocar um ponto de interrogação na autoconfiança do regime, ao mesmo tempo em que provocou as primeiras incertezas sobre a viabilidade do seu sistema econômico. As previsões sobre a iminente derrocada do domínio branco na África do Sul, conquanto apressadas, seriam responsáveis pela retração dos investimentos estrangeiros, pela queda geral nas reservas internacionais do país e pela grande fuga de capitais e mão de obra qualificada<sup>74</sup>.

No âmbito externo, a crise de Sharpeville alterou a linguagem e a determinação da comunidade internacional na luta contra o *apartheid*. Enquanto moderadas na década anterior, as resoluções aprovadas pela Assembleia Geral da ONU passaram a ser, a partir de 1961, amplamente condenatórias ao governo sul-africano, clamando pelo rompimento das relações diplomáticas e econômicas com Pretória e deplorando a atitude de alguns estados-membros que, indiretamente, conferiam estímulo à perpetuação da política de segregação racial<sup>75</sup>. O apelo por medidas punitivas ganhou especial *momentum* em 1963, quando o Conselho

---

72 No dia 21 de março de 1960, cerca de 10 mil pessoas reuniram-se, em manifestação convocada pelo *Pan-African Congress of Azania* (PAC), na localidade de Sharpeville, próxima à cidade de Vereeniging, no Transvaal. A repressão policial, a mais violenta até então praticada, provocou 67 mortos e 164 feridos. O PAC foi formado em 1959 a partir de dissidências do ANC. Pregava a autenticidade “africanista” e, a partir de 1960, incorporou a ideologia maoísta. Seu braço armado, a POQO, cometeu os mais violentos atos de sabotagem contra o regime de Pretória.

73 JOHNSON, Richard Willian. *How long South Africa will survive?*, p. 17.

74 HULL, Richard W. *American Enterprise in South Africa*, p. 244.

75 Resolução AG 1761 (XVII), de 6 de novembro de 1962.



de Segurança, já refletindo as pressões de uma Assembleia Geral mais ampla e mais audaziosa<sup>76</sup>, recomendou à adoção de um embargo na área dos armamentos<sup>77</sup>.

Outras manifestações internacionais de condenação ao governo sul-africano se somariam às inúmeras iniciativas tomadas no âmbito das Nações Unidas. Particularmente importantes foram, a partir de 1963, as medidas da Organização de Unidade Africana (OUA), entre as quais a que determinou a proibição de sobrevoo e pouso no continente para aeronaves sul-africanas; as medidas no campo dos desportos, entre as quais teve forte impacto a suspensão da África do Sul do Comitê Olímpico Internacional e da *Fédération Internationale de Football Association* (1964); e a crescente onda de solidariedade popular que se formaria em torno dos movimentos de libertação, agora operando política e diplomaticamente do exílio e subversivamente através das ligações clandestinas dentro do país.

Contra esse pano de fundo, marcado, no plano interno, pelo domínio da repressão e, no âmbito externo, por um ambiente progressivamente hostil, o Primeiro-Ministro Hendrik Verwoerd (1958-1966) vai conduzir uma política externa caracterizada por ações defensivas e muito poucas iniciativas tangíveis para romper o isolamento. Sua inspiração provinha de uma visão egocêntrica do país, da certeza de que a solução para o problema sul-africano estava no governo de Pretória e não na interferência internacional. Entendia o *premier* sul-africano que a amizade com outros Estados só poderia ser conquistada dentro dos limites dos direitos inalienáveis da República de decidir sobre os seus destinos: “without any hesitation, my choice is to have fewer friends and ensure the survival of my nation”<sup>78</sup>.

---

76 Os países afro-asiáticos somavam o total de 15 entre os 50 membros da ONU, em 1946. Em 1965, alcançavam 73 no total de 125 membros (cf. DAVENPORT, T. R. H. *South Africa*, p. 317).

77 Resolução 181 (S/5386) do Conselho de Segurança da ONU, de 7 de agosto de 1963.

78 GELDENHUYS, Deon. *The diplomacy of isolation*, p. 24.

Por outro lado, Verwoerd não demonstrava qualquer inclinação para o diálogo externo. Assim como seus antecessores, fora levado à ribalta internacional por imposição do ofício e pela situação peculiar do país. Todavia, contrariamente a Malan e a Stridjom, não manifestava preocupação com o isolamento da África do Sul e dele seria capaz de fazer, como afirmou R.W. Johnson, uma “virtude”, afinal um hábito conhecido de seu povo, que enxergava no comportamento arrogante de seu líder uma expressão da sua bravura<sup>79</sup>. Sua preferência residia nas questões internas, entre as quais procurava dedicar mais atenção à consolidação do nacionalismo *afrikaner*, ao aperfeiçoamento do *apartheid* e à recuperação da confiança no regime e na economia do país.

Assim, seu discurso no plano externo vai-se caracterizar por uma linguagem prepotente, muito peculiar ao seu caráter autoritário e temperamental, e por uma forte convicção de que os apelos de seus aliados, preocupados com a excessiva radicalização do regime, não passavam de manifestações da ignorância e do oportunismo<sup>80</sup>. Possuía confiança no valor do país para o Ocidente e íntima persuasão de que a consolidação da sua independência assim como a segurança dos regimes coloniais no subcontinente dependiam da afirmação da soberania da África do Sul e do desenvolvimento das populações nativas dentro de uma nova concepção política e econômica da região.

### 3.2. A política do autoisolamento: desafiando o Ocidente

A prioridade de Verwoerd residia na consolidação da independência sul-africana. Era adepto convicto da opinião prevalecente nas bases de seu Partido de que o futuro do país, como Estado soberano, e da nação *boer*, como herdeira do seu próprio destino, dependia do total rompimento com a Coroa britânica. Ao vencer um *referendum* pela República, em outubro de 1960, Verwoerd pretendeu concluir

---

79 JOHNSON, Richard Willian. *How long South Africa will survive?*, p. 47.

80 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 79.

um processo de emancipação política iniciado na vitória eleitoral de 1948 e que continha como principal mensagem o triunfo completo do nacionalismo *afrikaner*, após anos de uma história de domínio e humilhação sob o peso do colonialismo britânico.

A despeito da promessa sobre a permanência da República na Comunidade Britânica, Verwoerd debatia-se constantemente com a sensação incômoda de se ver lado a lado, em pé de igualdade, com nações governadas pelos representantes nativos de sua população, determinadas, ademais, a fazer das reuniões ministeriais uma caixa de ressonância para suas recriminações contra a África do Sul. Suas hesitações iniciais se justificariam, entretanto, pelo receio de que uma decisão contrária pudesse comprometer o grande *business* inglês no país, atrelado que estava aos esquemas preferenciais da Comunidade, cujas vantagens eram fonte de prestígio nos meios financeiros internacionais.

A permanência da África do Sul na *Commonwealth* se tornaria, entretanto, inviável. Ao retornar da Conferência comunitária de 1961, Verwoerd, declarando-se “amazed at and shocked by the spirit of hostility and [...] of vindictiveness shown towards South Africa”<sup>81</sup> anunciou que o futuro de seu país não estava na Organização e que, por esse motivo, havia retirado a candidatura da nova República. Para os *afrikaners*, a decisão se apresentava como mais um ato de afirmação da soberania nacional, ao passo que para os anglófilos a justificativa se apoiava nas desvantagens da Comunidade, que, afinal, não oferecia apoio diplomático, nem cobertura militar. Para consolo da população de origem inglesa restaria, apenas, a esperança de que as relações com a Grã-Bretanha, agora livres dos constrangimentos de uma Comunidade multirracial, ingressariam em um novo período de distensão.

Se na condução dos assuntos econômicos e comerciais as relações entre os dois países pareciam, de fato, fluir com mais desenvoltura, novas tensões se criavam no nível político, agravadas, a cada tanto, pela

---

81 RILEY, Eileen. *South Africa*, p. 73.

presença dos Trabalhistas no poder em Londres. A posição de Pretória, inflexível por natureza e intransigente com Verwoerd, começara a se tornar insustentável diante das pressões cada vez mais vigorosas das novas nações afro-asiáticas. Harold MacMillian, em visita à África do Sul, em fevereiro de 1960, fez um contundente alerta ao professar no Parlamento sul-africano que “the wind of change is blowing through this Continent”<sup>82</sup>, numa referência explícita à conveniência de que, a bem dos interesses do Ocidente, os nacionalistas sul-africanos reconhecessem a necessidade de adaptações urgentes na estrutura do sistema.

No mesmo diapasão se pronunciariam os norte-americanos, agora despertos para o problema sul-africano, diante da sua ampla divulgação pela mídia e da consciência dos níveis de envolvimento econômico entre os dois países. Todavia, Washington, a despeito dos esforços do Senado para forjar uma política específica para a África, preferiria considerar o problema apenas da perspectiva da Guerra Fria, especialmente após a intervenção soviética em Cuba e no Congo Belga<sup>83</sup>. Nessa linha, o Subsecretário de Estado para a África, Mennem Willian, alertaria que a política do *apartheid*, com as suas injustiças e paixões, constituía um incentivo às atividades subversivas, um convite à intervenção comunista e, portanto, um “perigo para a segurança dos EUA”<sup>84</sup>.

Os alertas e os apelos por moderação e transigência na questão racial não surtiam efeito. Verwoerd não se sensibilizava e, a cada tentativa de aconselhamento, não escondia sua convicção dogmática de que “the greater the pressure on us to make concessions, the more emphatic we must be in refusing to do so”<sup>85</sup>. Exibia uma enorme confiança de que o poder econômico sul-africano e os interesses da civilização cristã ocidental seriam suficientes para evitar a completa segregação do país. Entendia que as pressões internacionais, intensificadas desde

---

82 MACMILLAN, Harold, pronunciamento perante sessão conjunta das duas Casas do Parlamento sul-africano, Cape Town, em 3 de fevereiro de 1960, *Pointing the way 1959-1961*, p. 475.

83 HULL, Richard W. *American Enterprise in South Africa*, p. 243-244.

84 Ofício nº 85, de 23 de julho de 1963, da Legação do Brasil em Pretória.

85 GELDENHYUS, Deon. *The diplomacy of isolation*, p. 23.

Addis Abeba, eram produto da necessidade que tinham os Estados africanos de camuflarem as suas divergências, oferecendo ao mundo e às suas populações a impressão de lutarem por uma causa comum. Para o Primeiro-Ministro sul-africano, as potências ocidentais agiam nesse contexto por conveniência e não por convicção, empenhadas que estavam em conquistar a simpatia dos novos países do continente<sup>86</sup>.

Enquanto, em parte, Verwoerd interpretava corretamente o sentido da política ambígua dos países do Ocidente, as pressões resultantes dos novos fenômenos na cena internacional, dos quais Sharpeville foi um símbolo emblemático, forçariam uma mudança de postura nos principais parceiros sul-africanos. Frequentemente acusados de formar um “escudo diplomático”<sup>87</sup> em torno da África do Sul, se veriam agora diante da necessidade de levar o governo de Pretória a romper o imobilismo do sistema. Por um lado, preocupava-os a excessiva radicalização da política racial e, por outro, temiam que a alteração nos pesos na balança do poder mundial pudesse comprometer os interesses gerais do Ocidente, quer no seu aspecto macroestratégico, quer em termos de seus negócios na região.

Com esse sentido, Washington passou a rever, a partir de 1959, a sua posição nas votações das Nações Unidas, ora condenando o *apartheid*, ora aderindo a lances mais ousados, como foi o caso da primeira resolução coercitiva adotada pelo Conselho de Segurança, em 1963. Embora Londres e especialmente Paris, Bonn e Ottawa não estivessem preparados para ir tão longe, também passaram a adotar nova postura condenatória na Assembleia Geral, juntando-se à grande maioria dos países nas críticas gerais ao sistema sul-africano. Tratava-se, todavia, apenas de uma “condenação passiva”, destinada a colocar um contrapeso para o reequilíbrio de forças na ONU e a induzir o governo sul-africano na promoção de reformas na política racial<sup>88</sup>. Sobre a posição norte-americana, informou o Ministro brasileiro em Pretória:

---

86 Ofício nº 85, de 23 de julho de 1963, da Legação do Brasil em Pretória.

87 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 54

88 DAVENPORT, T. R. H. *South Africa*, p. 317.

O Embaixador dos EUA recebeu, pois, instruções no sentido de fazer ver a Louw que o governo de Kennedy compreendia a importância da amizade e aliança com a África do Sul e que não teria o propósito de sacrificar nem os interesses dessa política, nem desprestigiar o governo sul-africano. E a prova disso estaria no penoso trabalho que desenvolvera sua delegação em Nova York, com a coadjuvação da delegação britânica, no sentido de evitar a aprovação de sanções econômicas e diplomáticas contra a África do Sul. Contudo, não poderia o governo Kennedy deixar como prova mesma dessa amizade, juntar sua voz a do governo britânico, no sentido de o governo sul-africano atender ao apelo que lhe fizera Macmillan e reconhecer a prevalência, no Continente, dos “winds of change”, agindo pois, nem que fosse simbolicamente, para o fim de trazer modificações mais liberais ao aparteidismo e iniciando uma política de reconhecimento dos direitos de cidadãos às suas massas de cor, não indiscriminadamente, mas, sim, qualificadamente<sup>89</sup>.

Verwoerd se mostrava imperturbável ante as exprobações internacionais, assim como não se intimidava com a perspectiva de sanções: “estamos dispostos a tolerar todos os insultos [...] mas reagiremos se eles se transformarem em luta, quer em forma de sanções, quer de violência”<sup>90</sup>. Fortalecido com as eleições de outubro de 1961 e determinado a levar a implementação do *apartheid* às últimas consequências, preparou-se para dar o mais audacioso passo do seu grande desenho: o agrupamento das populações nativas, de acordo com a origem tribal, nas suas respectivas *homelands*, onde passariam a ter, no contexto de uma nova teoria sobre Estado e Nação, direitos limitados de cidadania. A ideia da “discriminação qualificada”, tão ao gosto dos ocidentais, seria reinterpretada pelo *Premier* sul-africano e transformada em uma manobra ferina para exportar o elemento negro do seu próprio país.

---

89 Ofício nº 28, de 9 de fevereiro de 1962, da Legação do Brasil em Cape Town.

90 Ofício nº 107, de 9 de agosto de 1963, da Legação do Brasil em Cape Town.

### 3.3. O cerco africano e a “descolonização” sul-africana

O início da década dos anos 60, marcado na história mundial pela transformação de inúmeras colônias africanas em países independentes, significou para o governo nacionalista de Pretória a completa desilusão quanto ao antigo sonho de transformar a África do Sul em potência continental, reconhecida entre os governos coloniais na África. De um lado, o Ocidente se afastava, relutava em estender seus braços militares até o sul do continente e tornava-se cada vez mais ambíguo nas suas atitudes políticas. De outro lado, a antiga hipótese de cooperação ao norte do Zambézi fora substituída pela reação indignada de um pelotão de novos países dispostos a desafiar a legitimidade do governo sul-africano.

A nova realidade africana, associada à intensificação da campanha internacional contra a política racista de Pretória, institucionalizada com a criação, no âmbito da ONU, do Comitê Especial contra o *Apartheid*<sup>91</sup>, auxiliada pelas ações dos movimentos anti-*apartheid*, moralizada com a suspensão da África do Sul dos organismos regionais e outros internacionais, como a FAO (1963), a OIT e a OMS (1964)<sup>92</sup>, e radicalizada com a política da OUA favorecendo a luta armada como meio de solução, levariam o governo de Verwoerd a admitir que o *apartheid*, como simples teoria da supremacia da raça branca, tornara-se de difícil aceitação pública. Novas bases conceituais deveriam ser encontradas para justificá-lo aos olhos do mundo, sem, no entanto, retirar-lhe uma sequer de suas características, segundo as convicções mais ortodoxas do nacionalismo *afrikaner*.

Assim, à medida que se fechava o cerco africano, foi crescendo em Verwoerd a percepção de que a segurança do regime dependia da criação de uma malha política que o envolvesse dentro de uma única unidade

---

91 O Comitê Especial contra o *Apartheid* foi criado pela Resolução nº 1761 (XVII), item 5, de 6 de novembro de 1962.

92 A África do Sul nunca chegou a ser propriamente expulsa dos organismos internacionais. A tática consistia em providenciar o abandono do organismo diante da iminência da sua expulsão formal.

econômica<sup>93</sup>. Nesse sentido, promoveu a ideia de uma “comunidade de nações sul-africanas”, cuja formação partia de uma redefinição dos conceitos de Estado e Nação, sendo a África do Sul, não mais um Estado exclusivamente branco na África, como queriam Malan e Stridjom, porém um Estado multinacional, de minorias, com uma nação branca e 8 nações bantos, separadas por suas respectivas identidades culturais, pelos limites físicos de ocupação histórica da terra e pelo direito de autodeterminação. A esses territórios se juntariam os três protetorados britânicos, cuja independência Verwoerd passou a aceitar e a encarar como positiva no contexto dessa nova configuração política para a região. Conforme recorda o historiador T. R. H. Davenport:

this was an ingenious rationalisation which made both political and economic sense. The Bantu Homelands, among them Botswana, Lesoto and Swaziland, would – so Verwoerd hoped – become satellites of a Southern African Commonwealth, of which the Republic was destined to be the planet<sup>94</sup>.

Do ponto de vista político, embora a ideia configurasse apenas uma astuta solução para negar direitos de cidadania às populações nativas dentro do Estado sul-africano, ao mesmo tempo em que lhes concedia uma estrutura administrativa suficientemente autônoma para contrapor-se às pressões por um governo de maioria na África do Sul, sua versão pública seria apresentada com base no emergente nacionalismo africano e na necessidade de conceder-lhe alguma forma de expressão no sul do continente<sup>95</sup>. Da ótica econômica, a ideia também ganhava seus adereços e, conquanto se resumisse a uma forma de subjugação pela divisão e pelo enfraquecimento das populações segregadas, sua principal razão seria justificada pela necessidade de divisão dos

---

93 Em 1959, foi aprovado o *The Promotion of Bantu Self-Government Act*, que formalmente dividiu os nativos de acordo com suas origens tribais e impediu-os do direito de cidadania sul-africana, faculdade que passaria a ser exercida dentro dos novos “estados nacionais”.

94 DAVENPORT, T. R. H. *South Africa*, p. 317.

95 GRUNDY, Kenneth. *South Africa*, p. 10.



fatores da produção regional, com vistas a uma melhor promoção do desenvolvimento geral. Sobre o assunto, informou a Legação do Brasil em Pretória:

Os chamados bantustãos não passariam de um neocolonialismo odioso e impraticável que, além de constituir muito pouco e de vir muito tarde [...] não retira à política do *apartheid* uma sequer de suas características imorais e desumanas, mas, pelo contrário, pretende institucionalizá-la *ad eternum*, criando uma comunidade de estados vassalos, cuja finalidade seria primordialmente a de fornecer mão de obra escrava para o parque industrial da República [...]. O aspecto paternalístico e discriminatório do *apartheid* teria, assim, evoluído não no sentido de um separatismo político autônomo, mas, sim, no de uma integração suzerana e medieval capaz de alienar ainda mais as nações do bloco ocidental em relação a uma política de não intromissão nos negócios internos da África do Sul e que levará muito provavelmente a uma exacerbação belicosa dos ânimos neste Continente, capaz de provocar realmente um perigo para a paz mundial<sup>96</sup>.

Os autores modernos insinuam que Verwoerd fora, em alguma medida, estimulado pelo Ocidente a levar adiante o plano de emancipação dos bantustãos. Thompson e Prior recordam que o Secretário de Estado norte-americano Dean Rusk, em conversa com o Embaixador sul-africano em Washington, teria endossado a política ainda na sua fase embrionária, chegando a visualizar as vantagens de uma confederação de Estados brancos e negros em que houvesse uma divisão dos fatores regionais da produção<sup>97</sup>. Deon Geldenhuys, ao analisar as relações entre Verwoerd e Dag Hammarskjold, a quem se reconheceu alguma influência sobre o Primeiro-Ministro sul-africano, se refere à sua decisão de antecipar em dois anos a concessão de autonomia política e administrativa ao Transkei, após as conversações que mantivera, em Pretória, com o Secretário-Geral da ONU<sup>98</sup>.

96 Ofício nº 28, de 9 de fevereiro, de 1962, da Legação do Brasil em Cape Town.

97 THOMPSON, Leonard. *South African politics*, p. 225.

98 GELDENHUYS, Deon. *The diplomacy of isolation*, p. 24.

Todavia, pouco se comprovou dessa tese. Dela tem-se como dado oficialmente registrado apenas o fato de que, até 1963, Verwoerd concebera a ideia dos bantustãos somente no limite da sua autonomia administrativa e das necessidades econômicas da região, chegando a relutar na decisão de promover a fragmentação territorial do Estado sul-africano<sup>99</sup>. Entretanto, a partir daquele ano, seriam admitidas a total autonomia e eventual independência dos territórios, condição a que ascenderiam mais tarde o Transkei (1976), o Bophuthatswana (1977), o Venda (1979) e o Ciskei (1981), enquanto que os demais optariam pela simples condição de territórios autônomos<sup>100</sup>.

À medida que a África do Sul se recupera da crise de Sharpeville, as ficções políticas de Verwoerd prosperam (inclusive com a sua aplicação na Namíbia, pela divisão do território em dez bantustãos) e o país volta a crescer com o retorno dos capitais externos e a segurança geral do regime. Pouco tempo antes de seu assassinato, em 1966, Verwoerd parecia ter ganho confiança na condução da sua política externa, a ponto de convidar para executá-la Hilgard Muller, um profissional da diplomacia, que destoava da inabilidade de seu antecessor e da prepotência geral dos nacionalistas *afrikaners*<sup>101</sup>. De discurso moderado e gestos conciliatórios, Muller procuraria reconstituir alianças para seu país e, nesse processo, encontrou nos regimes autoritários da América Latina importante abertura no cerco internacional contra a África do Sul.

### 3.4. A África do Sul entre a Política Externa Independente e a Interdependência

Sharpeville, como no resto do mundo, teve forte repercussão e impacto no Brasil. Ao pronunciar-se sobre memorial, com mais de 10

---

99 DAVENPORT, T. R. H. *South Africa*, p. 282.

100 Mais tarde, o total de “estados nacionais” passou a 10. Além dos quatro que se tornaram “independentes”, permaneceram na categoria de “autônomos” Lebowa, Gazankulu, Kwazulu, Qwaqua, KaNgwane e KwaNdebele.

101 Diplomata de carreira, foi, durante vários anos, Alto Comissário e Embaixador da África do Sul em Londres.

mil assinaturas, contra excursão de desportistas brasileiros à África do Sul, o Presidente Juscelino Kubitschek exarou em seu despacho:

De pleno acordo [...]. Não se concebe que desportistas brasileiros se empenhem em partidas amistosas numa região que trata de maneira tão impiedosa uma raça à qual tanto deve o nosso país. O governo brasileiro tem como um dos pontos cardeais em sua política exterior o princípio da não intervenção, mas isso não exclui que possamos expressar o nosso protesto mais veemente contra a violação de direitos humanos e princípios tão sagrados, como os que estão neste momento sendo frontalmente esmagados na África do Sul [...]. O Brasil acompanha o sofrimento dos negros africanos, perfeitamente identificado com eles [...].<sup>102</sup>

O ocaso do governo Kubitschek consolida a posição do Brasil de repúdio à política do *apartheid*. Ao mesmo tempo, encerra uma fase em que a África do Sul era vista em contexto isolado do seu continente. Passou-se a encará-la pelo que representava: um país africano, com problemas no relacionamento interracial, de atitudes colonialistas, porém de interesse comercial para o Brasil. Paralelamente, à medida que o processo de descolonização altera o equilíbrio de forças no plano multilateral, surgem no Brasil interesses legítimos de aproximação com as novas nações africanas, perfeitamente identificados com a formação do Estado e da nação brasileira.

Caracterizada a posição do Brasil, colocava-se a questão de saber em que medida a condenação ao *apartheid* deveria afetar as relações bilaterais com Pretória. De um lado, essas relações conflitavam com o propósito de aproximação com a África negra, da mesma forma que se chocavam com os fundamentos da nacionalidade brasileira. De outro, correspondiam ao interesse comercial do Brasil e, indiretamente, à solidariedade com a posição portuguesa na África. Por muito tempo, esse dilema estará presente na postura brasileira, que ora vai favorecer as

---

102 O Estado, edição de 9 de abril de 1960.

relações com a África do Sul, ora vai servir ao interesse de composições no plano multilateral.

Esse movimento pendular, que de resto acabaria por se traduzir tão-somente na colocação de maior ou menor ênfase nas relações com Pretória, sem provocar situação de exclusões necessárias, foi essencialmente determinado por dois momentos diferentes da política brasileira: o da normalidade democrática, em que preponderou a valorização dos elementos da nacionalidade brasileira e, por conseguinte, o discurso anticolonialista nos foros internacionais; e o do autoritarismo militar, iniciado em 1964, em que prevaleceram a cruzada anticomunista e a ênfase nas exportações como instrumento de política desenvolvimentista. Todavia, quer num, quer noutro, a simples manutenção das relações com Pretória projetaria imagem ambígua da posição brasileira, naturalmente agravada nos períodos em que a ênfase beneficiava os contatos com o governo da discriminação racial.

Esses dois momentos da política brasileira e, portanto, da diferença de ênfases nas relações com Pretória, estarão muito bem caracterizados no período que vai da Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros à Interdependência do Marechal Castelo Branco. No primeiro, a questão do nacionalismo, muito debatida na campanha eleitoral de 1960, somada à repercussão do movimento de libertação africana farão com que a PEI determine, pela primeira vez, que a África “representa hoje uma nova dimensão da política brasileira”. Tal reconhecimento amplificou a afinidade histórico-cultural com os povos africanos e fez dessa característica a ponte para a identificação de um passado comum de luta contra o colonialismo e de objetivos convergentes “na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão”<sup>103</sup>.

Escreveu Jânio Quadros sobre os fundamentos da PEI:

Os ideais comuns de vida e organização acercam-nos das maiores nações do bloco ocidental [...]. No entanto, na situação atual, não

---

103 QUADROS, Jânio. A Nova política Externa do Brasil, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano IV, n. 16, dezembro de 1961, p. 152 (tradução de Henrique Valle de artigo escrito para a revista *Foreign Affairs*).

podemos aceitar uma posição nacional predeterminada [...]. É inegável que temos outros pontos em comum com a América Latina em particular e com os povos recentemente emancipados da Ásia e África, que não podem ser ignorados porque se encontram nas bases do reajustamento da nossa política, e sobre eles convergem muitas das linhas principais do desenvolvimento da civilização brasileira. Se é verdade que não podemos relegar nossa devoção à democracia a um lugar secundário, não é menos verdade que não podemos repudiar laços e contatos oferecendo grandes possibilidades para a cooperação nacional<sup>104</sup>.

Assim, se até o advento da PEI o Brasil mantinha uma atitude de complacência em relação à África do Sul, quase sempre preocupado em evitar gestos ofensivos ao governo de Pretória<sup>105</sup>, as novas metas brasileiras na África e a determinação de apoiar firmemente o processo de descolonização do continente imporiam-lhe outra postura perante o problema sul-africano. Colocava-se, agora, a necessidade de evitar identificações com o regime do *apartheid*, transportando o discurso político para um plano de menos tolerância no âmbito multilateral e esfriando os contatos no nível bilateral. Foram expressões deste novo enfoque a retenção temporária do Senado à nomeação de um novo Ministro Plenipotenciário para Pretória, em 1962, bem como o comportamento do Brasil nas Nações Unidas, orientado pelas instruções no sentido de que:

A delegação do Brasil deverá refletir, com veemência, a completa repulsa nacional à ideologia racista do governo sul-africano e o nosso engajamento no tocante a medidas tendentes à erradicação do segregacionismo. Em nenhum caso, o Brasil deverá desgastar-se em gestões diplomáticas visando à mitigação da compreensível revolta dos países africanos [...]<sup>106</sup>

104 *Ibid*, p. 152.

105 Consta das instruções à Delegação do Brasil à XVI sessão da Assembleia da ONU, item 76 da agenda provisória, que “a delegação do Brasil deverá apoiar e até copatrocinar o projeto de resolução condenatório da política do *apartheid*, tentando evitar, todavia, redação ofensiva ao governo sul-africano”.

106 Instruções à Delegação do Brasil à XVIII sessão da Assembleia Geral da ONU, item 31 da agenda provisória.

A nova atitude do Brasil na questão sul-africana foi sentida em Pretória. Dela faziam parte as votações na Assembleia Geral das Nações Unidas, agora acompanhando a maioria na condenação moral do *apartheid*, e a decisão de integrar o Comitê Especial do Sudoeste Africano, quando todos os demais países que mantinham relações com o governo sul-africano haviam recusado dele participar. Rompia-se o antigo vínculo em que a excessiva moderação se justificava, no plano internacional, pelos alinhamentos automáticos e, no âmbito bilateral, pelos interesses comerciais. Informava o Ministro brasileiro em Pretória:

[...] o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Senhor Eric Louw, não me tem ocultado seu desprazer com a atitude, entre muitos, do Brasil, nos concílios das Nações Unidas, com relação à política do *apartheid*, inclusive, e sobretudo, quanto ao voto-de-censura ao seu discurso, na última sessão da Assembleia Geral, ocasião em que votamos naquele sentido, acompanhando o grupo afro-asiático [...] <sup>107</sup>

Preocupado em desfazer o nó da política africana, ainda muito identificada, pelo apoio a Portugal, com o colonialismo europeu, San Tiago Dantas e seus sucessores não deram mostras de inquietação com as irritações de Pretória. Ao contrário, mais e mais, a chancelaria brasileira se dava conta da importância, naquele momento, da superação dos obstáculos que impediam uma política africana mais fiel às tradições e aos anseios da nação brasileira. Em 1963, membro do Conselho de Segurança da ONU, o Brasil não hesitaria em subscrever, em um mesmo impulso, as duas resoluções que, respectivamente, declarava a política colonial portuguesa uma ameaça à paz e à segurança na África e recomendava as primeiras sanções contra a África do Sul <sup>108</sup>.

Todavia, os setores mais conservadores da sociedade brasileira, ainda muito vinculados a Portugal, não permitiram que a política independente para a África prosperasse. Taticamente, contêm-se os

---

107 Carta-telegrama nº 24, de 21 de março de 1962, da Legação do Brasil em Cape Town.

108 Respectivamente, S/5386, de 31 de julho de 1963, e S/5386, de 7 de agosto de 1963 (cf. A ONU condena o colonialismo português, *Revista Brasileira de Política Internacional*, p. 500-502)

ímpetus vanguardistas e os esforços se concentrarão apenas nos contatos culturais e na cooperação econômica, esta substituindo a antiga noção da concorrência entre as economias dos dois lados do Atlântico. Assim, a despeito dos esforços da PEI, permaneceria o Brasil identificado com o anacronismo da política colonial europeia e com o racismo de Pretória, porquanto seria difícil afastar as suspeitas africanas com uma política que, na prática, tentava desenvolver relações cordiais com a África do Sul e com a África negra ao mesmo tempo.

Permaneceria também a incógnita quanto a uma eventual recorrência do Brasil a um dos momentos mais autênticos da sua política externa. Os ingredientes e as convicções estavam latentes e o ambiente internacional favorável, sobretudo se levada em conta a política do governo democrata de Washington, então muito receptiva às demonstrações contra o regime racista de Pretória. A insuficiência do tempo não desvendaria o mistério em torno da dúvida. A interrupção do sistema democrático brasileiro, em março de 1964, imporá o recuo do discurso brasileiro às matrizes anteriores à Política Externa Independente.

A substituição da Política Externa Independente de Jânio Quadros pela Interdependência do Marechal Castelo Branco reedita o alinhamento automático, agora exclusivo de matriz norte-americana, e substitui a linguagem terceiro-mundista pelo conceito da segurança coletiva. Do ponto de vista geopolítico, a África passaria a ser vista como uma fonte dos movimentos subversivos controlados por Moscou e seus aliados, sendo justa, nesse contexto, a causa portuguesa naquele continente, preocupada com a preservação dos valores morais, políticos e econômicos do Ocidente. De acordo com essa nova ótica, o Brasil foi levado a reformular o sentido das suas relações com a África para preservá-las do comunismo e transformá-las numa ponte de ligação com os Estados Unidos.

Embora o Itamaraty tenha logrado manter a essência da postura brasileira em relação ao *apartheid*, a interpretação de que a África do

Sul, malgrado o seu problema interno, estaria enquadrada dentro do bloco Ocidental, a tornava necessariamente uma aliada do Brasil contra a ideologia totalitária do Leste. Deveria, pois, ficar claro que a posição contra o racismo não significava um gesto inamistoso nas relações com Pretória. Estas deveriam ser preservadas, ainda que a baixa temperatura. Todavia, apesar do malabarismo diplomático, o novo enfoque retiraria muito da autenticidade da posição brasileira para transformá-la em um instrumento de fidelidade à política norte-americana, debitando-se quaisquer contradições na conta da luta contra o comunismo.

Com essa nova abordagem, o Brasil se absteve, juntamente com os Estados Unidos, na resolução do Conselho de Segurança que solicitava anistia para os condenados no julgamento de Rivônia, entre os quais figurava Nelson Mandela<sup>109</sup>, e, paradoxalmente, votou, também ao lado do governo norte-americano, a favor de outra resolução, mais rigorosa, que, além de reiterar o apelo pela libertação dos presos políticos, subscrevia a conclusão de um grupo de peritos no sentido de que “all the people of South Africa should be brought into consultation and should thus be enabled to decide the future of their country at the national level”<sup>110</sup>. Porém, neste caso, a mudança de ênfase nas relações bilaterais se faria sentir com o gesto brasileiro consubstanciado em nota endereçada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros da África do Sul:

O governo da República da África do Sul não ignora que o Brasil tem amistosos sentimentos para com a nação sul-africana, que já deu boas provas de seu devotamento às causas mundiais, e cujos soldados combateram como os brasileiros contra a opressão e a tirania na Segunda Guerra Mundial. No entanto, o Brasil, sociedade multirracial e país devotado aos grandes princípios da igualdade de todos os homens, consagrados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, não se tem podido manter indiferente à política racial da República da África do Sul, política essa que não pode considerar um assunto interno e cujo exame pelas Nações Unidas

---

109 Resolução 190 (S/5761) do Conselho de Segurança da ONU, de 9 de junho de 1964.

110 Resolução 191 (S/5773) do Conselho de Segurança da ONU, de 18 de junho de 1964.



constitui a seu ver atribuição plenamente justificada da Organização [...]. O governo brasileiro deu seu voto favorável à resolução aprovada e não a considera inspirada por sentimentos pouco amistosos para com a África do Sul<sup>111</sup>.

A reorientação da política externa nos dois primeiros anos do regime militar brasileiro recondiciona, mas não rompe a tendência pela equidistância em relação a Pretória. O realinhamento com os interesses globais do Ocidente, o atrelamento à política colonial portuguesa e a manutenção das relações com a África do Sul formavam, entretanto, um conjunto de razões que em nada ajudaria a convencer os africanos da sinceridade dos propósitos brasileiros. Via-se o Brasil cada vez mais preso a um círculo vicioso, do qual tentará escapar por um esforço de linguagem, progressivamente adjetivado, mas que não encontrará correspondência nas suas ações. A posição em relação à África do Sul, em virtude do divórcio entre a retórica e a ação, não passaria de uma tentativa de formular em tese aquilo que não conseguia demonstrar na prática.

A situação se tornaria ainda mais difusa com as medidas tomadas pelo governo brasileiro a partir de 1966.

---

111 Nota verbal nº 21, de 3 de agosto de 1964, da Legação do Brasil em Pretória ao Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da África do Sul.



## Capítulo 4

# A confiança (1966-1974)

### 4.1. Vorster e a nova face do poder sul-africano

A forte repressão praticada na esteira de Sharpeville fez submergir os movimentos de libertação, restabelecendo a segurança do regime e a confiança na economia sul-africana. Retornaram ao país os investimentos estrangeiros, aumentaram os parceiros bem como o volume do comércio exterior e diversificaram-se, rapidamente, as atividades produtivas, dando lugar ao desenvolvimento de setores estratégicos, como a siderurgia, a indústria bélica e as fontes alternativas de energia. Enquanto a África do Sul se transformava em uma das economias mais modernas e rentáveis do Ocidente, crescendo a taxas somente superadas pelo Japão, paralelamente se afirmava, econômica e militarmente, como potência regional<sup>112</sup>.

As transformações econômicas da África do Sul provocaram alterações na relação socioeconômica entre os membros da classe política. Até a Segunda Guerra Mundial, a vanguarda da economia sul-africana vinha sendo conduzida, na quase totalidade, pelo segmento inglês da

---

112 Entre 1966 e 1974, a média do crescimento do PIB sul-africano foi de 12,4%. Considerado apenas o ano de 1973, o crescimento atingiu a taxa de 22,1% (cf. HULL, Richard W. *American enterprise in South Africa*, p. 375).

sociedade, responsável pela exploração do setor mineiro, do qual o ouro era a principal fonte de riqueza do país. Aos *afrikaners* cabiam, além dos mais altos cargos na administração pública, conquistados a partir de 1948, as atividades agropastoris do campo, do qual eram, na maioria, originários. Entretanto, a expansão dos investimentos e a diversificação das atividades produtivas tornaram possível o desenvolvimento de novos setores industriais e financeiros, muitos dos quais passaram a ser controlados por uma nova classe de *afrikaners*, crescida e educada nas grandes cidades.

Balthazar Johannes Vorster, ex-Ministro da Justiça de Verwoerd, que assume o governo em 1966, era produto dessa nova estirpe, cujas percepções sobre o próprio país e a melhor maneira de inseri-lo na comunidade internacional divergiam das convicções mais ortodoxas dos antigos *boers*, geralmente apoiadas em rígidos princípios teológicos, segundo os quais a supremacia da raça branca não deveria ser objeto de concessões internas, muito menos externas. Apesar de seu inquestionável compromisso com a segregação, Vorster e seus seguidores foram tomados da certeza de que a preservação do regime dependia de urgentes mudanças na sua antiga estrutura. Tratava-se, na nova visão, de modernizar a aplicação do *apartheid* e torná-lo palatável ao mundo.

Vorster inaugurou um novo estilo de governo, menos autoritário e mais descentralizado, estabeleceu novas bases de cooperação com os elementos ingleses da sociedade e desenvolveu métodos mais flexíveis na aplicação da segregação, dos quais ficaria lembrado pelas primeiras medidas para suprimir o chamado *apartheid* social (*petty apartheid*). No âmbito externo, desenhou e implementou uma nova política de aproximação e convivência com as nações recém-emancipadas da África negra, fazendo com que o pragmatismo substituísse a excessiva ideologização do regime. Por tudo isso, Vorster foi capaz de projetar uma imagem de líder magnânimo e conciliatório, ao mesmo tempo em que, sutilmente, apertava os controles da repressão e da segregação.

Suas atitudes não foram, todavia, unanimemente aceitas no Partido Nacional, do qual se afastariam os elementos mais radicais, na maioria representantes da pequena burguesia rural, para formar, à direita, uma nova agremiação de oposição. A crise do *establishment afrikaner*, de certo não muito profunda, conforme as eleições subseqüentes acabariam por demonstrar, foi, todavia, reveladora da inauguração de uma nova fase da política nacionalista, marcada pela sua primeira inflexão, em contraste com a rígida verticalidade dos ideais *boers* dos governos anteriores. Seu significado extrapolaria o contexto imediato de sua origem e alimentaria as primeiras teses segundo as quais o desenvolvimento econômico seria, a médio e longo prazos, a via pacífica para a gradual abolição do *apartheid*.

Por muito tempo, esse argumento servirá de apoio para justificar o crescente envolvimento externo na economia sul-africana, em flagrante indiferença às primeiras resoluções da ONU recomendando embargos comerciais ao país da segregação racial. De um modo geral, defendia-se não apenas a percepção psicológica de que o desenvolvimento tenderia a liberar os preconceitos da mente, como também, em termos práticos, a ideia de que a integração da grande maioria da população na atividade produtiva tornaria mais frágil a força de repulsão entre os dois polos da questão. Todavia, se, em tese, o desenvolvimento econômico ajudava a diminuir o racismo estético ou, como ironizou Davenport, o tornava “menos desumano”<sup>113</sup>, na prática, fortalecia o regime, enrijecendo-lhe os músculos no combate aos movimentos de libertação e patrocinando o período de maior confiança política de sua história.

A mudança estrutural na economia do país, o estilo pessoal de Vorster e a confiança no sistema formariam a base para o lançamento de novas iniciativas com vistas à modificação do *status* sul-africano na cena internacional. Abria-se, com a aparente liberalização do regime, uma nova via de expectativas, em cujo nome seria recuperada a confiança do Ocidente e obtida, pelo benefício da dúvida, a tolerância

---

113 DAVENPORT, T.R.H. *South Africa*, p. 325.

de alguns governos africanos. Assim, Vorster, que, ao contrário de seus antecessores, possuía gosto e apetite pelo exercício da diplomacia, empenhou-se na condução de uma política externa voltada não apenas para a defesa do regime, mas também para o reconhecimento da África do Sul como potência regional. Promoveu, nesse sentido, uma *outward policy* destinada à diversificação dos vínculos diplomáticos e comerciais, fora e dentro do continente africano<sup>114</sup>.

Com essa finalidade, cercou-se de novos e poderosos instrumentos de ação. Complementou a diplomacia conciliatória de Muller com uma milionária campanha de divulgação e persuasão, a cargo do novo Departamento de Informação, e, para apoio dos dois, criou os serviços de inteligência, conduzidos pelo *Bureau of State Security* (BOSS), diretamente ligado a seu gabinete e alimentado com vultosas dotações secretas. Em conjunto com essa tríplice via de ação, deu crescente participação nas decisões de política externa aos chefes militares, especialmente ao seu Ministro da Defesa, Pieter William Botha, de quem iria necessitar no combate à guerrilha na Rodésia e na manutenção da segurança nas fronteiras da República.

#### 4.2. A teia africana da *outward policy*

A política externa do governo Vorster se fundamentava na certeza de que a boa convivência internacional da África do Sul começava pelo seu reconhecimento no próprio continente africano<sup>115</sup>. Nesse sentido, revendo a estratégia dos governos anteriores, estabeleceu para a sua diplomacia na África metas na promoção do diálogo, baseado numa proposta de cooperação, sem interferência nos assuntos internos, e na convergência dos interesses materiais, com a promoção de investimentos e a divisão das atividades econômicas. Com essa nova proposta, Vorster pretendia substituir o papel das potências europeias pela legitimação da

---

114 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 125.

115 *Ibid*, p. 126.

responsabilidade sul-africana, cujo exercício significaria, implicitamente, o seu direito de resolver, com soluções próprias, os problemas regionais. Em pronunciamento no parlamento Hilgard Muller afirmou:

We do not just claim our right of leadership in Africa - we also face the responsibility which it brings. Our whole African policy must thus be seeing in the light of our responsibility towards ourselves as Africa-resident people and toward our various peoples in this land. It demands from us a deep necessity of solving Southern Africa's problems with no "easy-come and easy-go" recipe which could work in other parts of the world<sup>116</sup>.

A política africana de Vorster foi concebida em três níveis. No primeiro, situava-se o relacionamento com os bantustãos (*homelands*) e com os antigos protetorados britânicos, governados por regimes senão moderados ao menos conscientes da quase total dependência do poderio econômico sul-africano. Deles seriam reconhecidas e respeitadas as respectivas autonomias ou independências políticas, em troca de estreita colaboração no campo da segurança e da cooperação econômica, que teria no Acordo de União Aduaneira, firmado em 1969, o seu principal ponto de apoio. A esse grupo se juntava o Sudoeste Africano, que, embora viesse a ter seu mandato cassado pelas Nações Unidas e sua segurança ameaçada pelo início das incursões armadas da SWAPO, continuava a ser tratado como parte da República, porém com uma administração exercida diretamente pela comunidade branca do território<sup>117</sup>.

A seguir, figurava o "bloco sul-africano"<sup>118</sup>, que correspondia às províncias ultramarinas portuguesas de Angola e Moçambique, à Rodésia de Ian Smith e ao Maláui de Hastings Banda, com quem Pretória

116 Carta-telegrama nº 24, de 21 de agosto de 1968, da Legação do Brasil em Pretória.

117 A Resolução 2.145 (XXI) da ONU, de 27 de outubro de 1966, cassou o mandato conferido à África do Sul para administrar o Sudoeste Africano. Pela Resolução 2.248 (S-V), de 19 de maio de 1967, a Assembleia Geral da ONU criou o Conselho para o Sudoeste Africano, transformado em Conselho para a Namíbia, pela Resolução 2.372 (XXII), de 12 de junho de 1968, com a incumbência de administrar o território até a sua independência. Em 20 de março de 1969, o Conselho de Segurança da ONU, pela Resolução 264, considerou ilegal a presença da África do Sul na Namíbia, decisão confirmada pela Corte Internacional de Justiça, em 21 de junho de 1971. A África do Sul não acatou as decisões da ONU e da CIJ (cf. HEUNIS, Jan C. *United Nations versus South Africa*, p. 492-545).

118 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 130.

lograria estabelecer relações diplomáticas, em 1967. Permaneceria na fronteira, embora fosse considerada parte natural desse grupo, ligada que estava à rede econômica da região, a Zâmbia de Kenneth Kaunda, com quem Vorster manteria um relacionamento instável, provocado pela situação volátil do país, ora dividido entre os interesses da *Anglo-American Corporation*<sup>119</sup> e a retórica mais radical anti-*apartheid* das nações do norte, ora pressionado pelas interrupções da ferrovia de Benguela, a oeste, e do acesso ao Porto da Beira, a leste.

As relações nesse nível se sustentavam no intenso fluxo migratório da mão de obra mineira; na extensa rede de transportes ferroviários responsável pela interligação da sub-região aos portos sul-africanos; no crescente comércio intra-regional (cujo valor já representava cerca de 15% das trocas internacionais da África do Sul); na ajuda econômica direta (das quais se beneficiaram particularmente Lilongue e Maseru); e nos grandes investimentos conjuntos, dos quais foram melhor exemplo o aproveitamento hidráulico do Cunene (represa de Calueque), na fronteira entre Namíbia e Angola, e a usina hidrelétrica de Cabora Bassa, no rio Zambezi, fronteira com Moçambique, ambas em associação com Portugal. Ampliava-se assim a estrutura anteriormente criada por Verwoerd, conferindo-lhe uma dimensão subcontinental.

As sanções internacionais aplicadas à Rodésia, na esteira da declaração unilateral de independência (UDI) de Ian Smith, trouxeram, ao mesmo tempo, um complicador e uma oportunidade para Pretória. Enquanto significava um perigoso fator de desestabilização às portas da África do Sul, transformando-se em um aterrorizador espelho para o regime sul-africano, conferia-lhe a oportunidade de se aproximar do governo de Salisbury e trazê-lo para sua órbita de influência. Assim, embora o governo Vorster se mantivesse formalmente neutro em relação ao problema rodesiano, chegando a ensaiar um papel de mediação entre Londres e Salisbury, repetia com Ian Smith o modelo

---

119 JOHNSON, Richard Willian. *How long South Africa will survive*, p. 52-53.



ocidental de ambivalência nas relações com a própria África do Sul. No início, ajudou-o, secretamente, a contornar os embargos e, mais tarde, com ele estabeleceu, ostensivamente, acordos comerciais e financeiros, além de colaborar no combate à guerrilha, sobretudo após o acordo de cooperação entre o ANC e a ZANU de Joshua Nkomo.

A soma dos dois primeiros níveis constituiu o que Vorster convencionaria chamar de “zona de prosperidade”<sup>120</sup>, uma terceira África, diferente da África do Norte, mediterrânea, e da África negra, ao sul do Saara. Tratar-se-ia de uma região multirracial na aparência, governada por países ricos, de minorias brancas, cuja prosperidade geral, estimulada pelos investimentos sul-africanos e ocidentais, se estenderia aos países mais pobres de maioria negra. Nesse quadro, o aumento do nível de vida da população da região, em comparação com as demais nações africanas, pagaria, da perspectiva sul-africana, um grande dividendo político diante da opinião pública mundial e faria do *apartheid* uma solução própria para essa parte do mundo.

O terceiro nível se estendia além do cordão de segurança da África Meridional e englobava os países que estivessem dispostos a aceitar a generosidade dos cofres sul-africanos – como a Gana de Kofi Busia, a República Malgaxe de Philibert Tsiranana, o Seychelles de James Mancham e o Gabão de Omar Bongo – ou que se colocassem ao alcance do diálogo alavancado por uma geração de líderes africanos mais moderados, preocupados com a instabilidade política do continente, dos quais seriam mais representativos, além de Hastings Banda do Maláui, Jomo Kenyatta do Quênia, Leopold Senghor do Senegal e Felix Houphouët-Boigny da Costa do Marfim. O relacionamento neste nível se desenvolveu a partir de inúmeros contatos secretos, que tinham na sua base os termos do Manifesto de Lusaca, de 1969, segundo o qual o

---

120 Carta-telegrama nº 59, de 8 de agosto de 1968, da Legação do Brasil em Pretória.

diálogo com Pretória fora admitido como uma alternativa à luta armada pela libertação da África do Sul<sup>121</sup>.

Coube, entretanto, a Félix Houphouet-Boigny, um anticomunista convicto, estimulado por Paris e preocupado com a crescente projeção da Nigéria na África ocidental, a liderança do grupo francófono na condução de um diálogo aberto com a África do Sul. Com suas concepções sobre a neutralidade total da África e da unidade do continente, o líder marfiniano proporia o abandono da luta armada e o início de uma diplomacia capaz de trazer a África do Sul para dentro da comunidade africana e, nesse contexto, ajudá-la nas transformações fundamentais, sem a exclusão do segmento branco da sua população. Em abril de 1971, perante jornalistas do mundo inteiro, o Presidente Houphouet-Boigny afirmou:

Je crois que le dialogue avec les Blancs d’Afrique du Sud est possible, si nous le situons dans une perspective de paix par la neutralité et dans la neutralité politique. Une paix qui concerne tous les Africains, les Blancs d’Afrique du Sud comme nous-mêmes [...]. Puisque les Blancs de ce pays, Africains au même titre que nous autres, ont un rôle, et de premier plan, à jouer dans le développement de notre continent, dans la paix et l’harmonie, ils doivent comprendre, ils doivent admettre la nécessité de dépasser la question de l’*apartheid* en éliminant le seul motif de désunion entre eux et leurs frères Noirs de l’Afrique<sup>122</sup>.

Naquele mesmo ano, Vorster acolhia oficialmente sua oferta e, ao despachar seu Ministro da Informação para um périplo a 10 capitais africanas, fazia chegar a seus interlocutores a mensagem de que, ao contrário do que ocorrera no passado, estava agora disposto a conversar sobre a política de seu governo – não porque a considerasse ultrapassada, mas porque estava convencido de que a África do Sul

---

121 O Manifesto de Lusaca, oficialmente conhecido como *The Manifesto on Southern Africa*, patrocinado por Kaunda e Nyerere, foi assinado na capital da Zâmbia, em abril de 1969, por 14 países reunidos na 5ª Conferência de Cúpula dos Estados da África Central e Oriental. Foi endossado pela 6ª Reunião Ordinária dos Chefes de Estado da OUA e reconhecido pela Resolução da Assembleia Geral da ONU 2397 B (XXIII), de 21 de novembro de 1969. O Manifesto não abria mão da luta armada, porém reconhecia a hipótese do diálogo com os regimes brancos na África Austral como forma de apressar a descolonização da região e a supressão do *apartheid*.

122 SIRIEX, Paul-Henri. *Félix Houphouet-Boigny*, p. 333-334.

caminhava na direção certa<sup>123</sup>. A despeito da divergência de enfoques, o Primeiro-Ministro sul-africano logrou manter por algum tempo a dinâmica de sua diplomacia africana, encontrando-se duas vezes, em 1974, com Houphouet Boigny e Leopold Senghor, em Abidjan. Todavia, o conteúdo real de sua motivação, de um lado preocupada em assegurar a sobrevivência do *apartheid* e, de outro, movida pelo desejo de obscurecer a percepção internacional, acabaria por subtrair muito da boa fé africana.

### 4.3. O nexó ou a “conexão” ocidental?

Enquanto Vorster desenvolvia sua política na África, a nova diplomacia sul-africana também procurava consolidar posições no mundo ocidental. Embora o reconhecimento africano fosse o principal caminho para a projeção internacional do país, os nacionalistas tinham consciência de que o grau de apoio do Ocidente constituía variável crucial na equação dos objetivos sul-africanos. Tratava-se, portanto, de atingir um movimento circular, também alimentado com dados objetivos, tais como: a) o recrudescimento da Guerra Fria e a paralisia dos mecanismos de cooperação das Nações Unidas, desacreditando-a como organismo internacional de promoção da paz; b) o crescente envolvimento da União Soviética e da República Popular da China nos movimentos de libertação da África Austral; e c) o progressivo interesse do bloco soviético na própria África do Sul, tendo em vista o seu valor estratégico, tanto pela sua posição geográfica, quanto pelos seus importantes recursos naturais.

Afora os tradicionais argumentos, Pretória ganhava novo ponto de apoio na situação instável das nações africanas recém-emancipadas. A ausência de recursos, o agravamento da pobreza, a indiferença das ex-metrópoles e as simpatias pelo bloco do Leste formavam um

---

123 Em declarações prestadas à imprensa, publicadas no *The Star* (Johannesburg), edição de 30 de março de 1971, Vorster afirmou: “... as far as the policy of separate development is concerned, it can be discussed, and I take it as a matter of course that it will be discussed. I will welcome the opportunity to discuss the policy with each and everybody concerned for the simple reason that more nonsense has been written and spoken about the policy of separate development than any other subject I know of. And I will gladly take the opportunity to explain the policy for what it is and not what people think it is” (cf. BARRATT, John. South Africa's outward policy: from isolation to dialogue, *South African dialogue*, p. 560).

quadro preocupante para o Ocidente, porém muito favorável aos objetivos de Pretória. Enquanto a África do Sul crescia e projetava bonança, os demais países, envolvidos em disputas políticas internas, lutavam pela sobrevivência e pouco podiam fazer para demonstrar que a independência e a liberdade eram a resposta para o bem-estar de seus povos. De acordo com o novo discurso sul-africano, o remédio da *realpolitik* deveria substituir as percepções ideológicas como melhor opção para a cura dos males africanos.

Assim, a despeito da animosidade quase uniforme contra a política racial de Pretória, o novo estilo de governo introduzido por Vorster, de traços liberais na aparência, de compromisso com a luta anticomunista, de abertura econômica ao exterior e de “benevolência” no relacionamento com as novas nações africanas, ajudava a África do Sul a obter de seus parceiros ocidentais o atestado de boa conduta e o título de sócio de um clube restrito de países beneficiados com a complacência dos interesses vitais do hemisfério. Enquanto a tese do desenvolvimento econômico como instrumento de dissuasão do *apartheid* se encarregava de mascarar a rentabilidade da cooperação, os interesses estratégicos evitavam as sanções, a persuasão amistosa substituía o isolamento e a opção pela reforma pacífica prudentemente afastava o clamor pela revolução.

Richard Nixon, ao assumir o governo de Washington, em 1969, ajudou a compor essa nova situação, optando por uma tática de oposição pública à repressão racial, porém de relaxamento do isolamento político e das restrições econômicas aos Estados brancos da África Austral<sup>124</sup>, conforme recomendava o relatório Henry Kissinger, com base na premissa de que:

The whites are here to stay and the only way that constructive change can come about is through them. There is no hope for the blacks to gain the political rights they seek through violence, which will only lead to chaos and increased opportunities for the communists<sup>125</sup>.

---

124 JOHNSON, Richard Willian. *How long South Africa will survive?*, p. 56.

125 The Kissinger Study on Southern Africa, p. 66.

A linha de defesa do Assessor para Assuntos de Segurança Nacional da Casa Branca correspondia ao esforço de propaganda do governo sul-africano. Baseava-se na convicção de que a África do Sul era uma potência média regional, capaz de defender-se a si própria e aos interesses vitais do Ocidente, dos quais preocupavam não apenas o trânsito desimpedido pela rota do Cabo, mas, sobretudo, o abastecimento regular de matérias-primas de alto valor estratégico<sup>126</sup>. Por outro lado, a infiltração da guerrilha na Namíbia e a sua intensificação em Angola, Moçambique e Rodésia ameaçavam alterar, no quadro global, o equilíbrio de forças entre o Leste e o Oeste, já bastante comprometido com o rumo de outros conflitos regionais, especialmente da guerra no Vietnã. As afirmações de Nixon no *State of the World*, de fevereiro de 1971, acelerariam o envolvimento aberto dos norte-americanos na região:

The United States believes that the outside world can and should use its contact with Southern Africa to promote and speed change. We do not therefore believe that the isolation of the white regimes serves African interests, or our own, or that of ultimate justice<sup>127</sup>.

Interesses vitais ou razões estratégicas constituíam expressões que ajudavam a formar o nexos ocidental da política externa de Vorster. Intensificavam os negócios econômicos e, mediante reconsiderações de ordem político-estratégica, realçavam o *status* do país na cena internacional. Assim, enquanto Hilgard Muller se encarregava de desenvolver discurso cordato nas Nações Unidas, antigos e novos parceiros viriam a colaborar com o desenvolvimento econômico e com a expansão das relações externas da África do Sul. Entre os tradicionais, ampliava-se não apenas o comércio, mas, também, os investimentos, destacando-se, nesse período, a RFA, com vultosas transferências de

126 A principal preocupação do Ocidente residia no controle das reservas sul-africanas de cromo, antimônio, vanádio e platina. A África do Sul e a URSS eram responsáveis pela quase totalidade da produção mundial desses minérios (cf. CHAKAODZA, Austin M. *International diplomacy in Southern Africa*, p. 31).

127 JOHNSON, Richard Willian. *How long South Africa will survive?*, p. 58.

capitais de alta-tecnologia (o que lhe daria a terceira posição, depois da Grã-Bretanha e dos EUA), e a França, com a participação de suas empreiteiras em grandes obras de infraestrutura (das quais se destacaria a construção da central nuclear de Koeberg) e com a associação da *Compagnie Française de Pétroles* (CFP) ao grupo financeiro sul-africano VOLKSKAS, na exploração e refino de petróleo na África do Sul<sup>128</sup>.

Entre os novos parceiros, figurariam as relações diplomáticas estabelecidas com Taiwan e as consulares com a Nova Zelândia e Hong Kong. Particularmente importante nessa região foi o crescente desenvolvimento de negócios com o Japão (representado por um Cônsul-Geral, no grau de Embaixador), cuja intensificação o tornaria na década seguinte um dos primeiros parceiros econômicos da África do Sul<sup>129</sup>. Do outro lado do Mundo, a América Latina também foi alcançada pelos braços da *outward policy*. Relações foram estabelecidas com o Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, além de reforçado e renovado o relacionamento com a Argentina e o Brasil<sup>130</sup>. Ao retornar de uma viagem a Buenos Aires, Assunção, Montevideu e Rio de Janeiro, em 1966, Muller informou o Parlamento sul-africano:

Tivemos uma excelente recepção; em nenhum daqueles países houve uma nota desagradável [...] fiquei tremendamente impressionado com o que vi na América do Sul. Uma coisa que me impressionou foi o fato de que os Governos dos quatro países compreenderam a importância do princípio da não intervenção. Aqueles povos sabem o que a interferência significa [...] eles compreendem e estão de acordo conosco neste problema. O que me impressionou foi a atitude daqueles quatro países diante do comunismo, aí também eles falam a mesma

---

128 *Ibid*, p. 59-60.

129 Durante muito tempo, a Grã-Bretanha manteve-se na posição de primeiro parceiro comercial da África do Sul e a principal fonte de investimentos na sua economia (representando, em média, 10% de todos os investimentos externos da Inglaterra). A partir de 1970, a estrutura do comércio exterior sul-africano começa a alterar-se e, em meados da década dos anos 80, os principais mercados para seus produtos passaram a ser, em ordem de importância, os EUA, o Japão, a Suíça, a Grã-Bretanha, a RFA e o continente africano. Do lado das importações, o primeiro lugar passou para a RFA, seguida dos EUA, do Japão, da Grã-Bretanha, da França e da Itália. Apesar da mudança de precedências, o comércio exterior sul-africano permaneceu altamente concentrado naqueles países, que responderam, em média, no início dos anos 80, por 62% das suas exportações e 75% das suas importações (cf. LIBBY, Ronald T. *The politics of economic power in Southern Africa*, p. 41-42).

130 Telegrama nº 100, de 27 de abril de 1978, da Embaixada do Brasil em Cape Town.

língua e compartilham nossos sentimentos. Em todos os lugares onde estive, encontrei grande entusiasmo para uma cooperação mais estreita conosco. Descobri um grande número de esferas onde temos interesses comuns. Devemos olhar esses povos como nossos vizinhos; eles são nossos vizinhos do outro lado do Atlântico Sul<sup>131</sup>.

O súbito interesse sul-africano pela América Latina, conquanto parte de uma política geral de rompimento do isolamento internacional, vinha acompanhado de dois objetivos mais específicos. De um lado, pretendia promover alternativas para o capital sul-africano, em países que oferecessem retorno rápido e segurança política. Da mesma forma, procurava abrir novos mercados para as exportações sul-africanas, o que deveria ocorrer na mesma medida em que cresciam as suas necessidades de importação, especialmente na área da defesa<sup>132</sup>.

De outro lado, procurava formar, com os países da América do Sul, um vínculo político-militar, que reconhecesse à África do Sul a condição de membro de um pacto de defesa do Atlântico Sul. A ideia, antiga entre os estrategistas do Ocidente, ganhava especial relevância diante da intensificação da guerrilha nas províncias ultramarinas portuguesas, da interrupção do tráfego marítimo pelo canal de Suez, entre 1967 e 1975, e da expansão da frota naval soviética no Oceano Índico, a partir de 1968, ano em que os seus vasos de guerra também passariam a visitar portos na costa ocidental da África, operação posteriormente ampliada com a partida dos colonizadores portugueses e a vitória do MPLA em Angola.

Assim, enquanto Pretória, apoiado por Lisboa, voltava a insistir junto a Washington por uma extensão dos planos da OTAN, procurava sensibilizar os governos militares da América do Sul para a necessidade da criação de mecanismos de defesa das águas sul-atlânticas. Em ambos os casos, entretanto, malgrado os receios generalizados sobre a eventual capacidade soviética de constranger o Ocidente a partir de ações no

---

131 Ofício nº 214, de 17 de outubro de 1966, da Legação do Brasil em Cape Town.

132 FIG, David. South Africa Interests in Latin America, *South African Review*, p. 239-255.

Atlântico Sul, Pretória não chegaria ver o seu *status* transformado ante um acordo formal de defesa. Obteria, todavia, acordos informais para o intercâmbio permanente de informações e para a elaboração de um plano de contingência da OTAN, aplicável no caso de uma ameaça concreta ao país e, mais do que a ele, ao abastecimento regular de matérias-primas estratégicas ao Ocidente<sup>133</sup>.

Todavia, se ao governo de Pretória somente foi permitido um acesso aos esquemas militares do Ocidente, como assinalou R.W. Johnson, pela “porta dos fundos”<sup>134</sup>, o mesmo não se verificaria em relação às necessidades materiais para a defesa da região. A segunda metade dos anos 60 e o início dos anos 70 marcariam o período em que a África do Sul e seus vizinhos portugueses mais se equiparam em armamentos, tanto em quantidade quanto em grau de sofisticação, muito além das suas necessidades normais de defesa. Dos Estados Unidos chegaria, por intermédio do Acordo das Lajes, o material bélico destinado à defesa de Moçambique e Angola, e, pelo Eximbank, os créditos necessários para o fornecimento de aeronaves de apoio tático e de equipamentos de alta tecnologia solicitados pelo Departamento de Defesa da África do Sul<sup>135</sup>.

A França, aproveitando-se da decisão do trabalhista inglês Harold Wilson de aderir ao embargo recomendado pela ONU em 1963, tornou-se a principal supridora de material bélico ao governo de Pretória, a ele se associando na formação da *Atlas Aircraft Corporation*, para a montagem de 100 unidades dos aviões Mirages, e com ele desenvolvendo o sistema de mísseis terra-ar *Cactus*. A Itália, representada pela *Aermachi*, patrocinou a montagem de inúmeras unidades do bombardeiro *Impala*, mais tarde utilizado nas operações de assalto contra os Estados vizinhos. E a RFA, que já se transformara no principal fornecedor de Portugal na área de tecnologia militar, também se envolveria no abastecimento da

---

133 JOHNSON, Richard Willian JOHNSON. *How long South Africa will survive?*, p. 211-216.

134 *Ibid*, p. 214.

135 *Ibid*, p. 59.



África do Sul, com a venda de modernos equipamentos destinados ao centro de comunicações e observações de Silvermine<sup>136</sup>.

A Grã-Bretanha, como se viu, não participaria desta “conexão”. Com um Governo trabalhista no poder e muito atingida pelo clima passional na mídia em torno da questão do *apartheid*, dispôs-se a moderar sua posição na África do Sul, já bastante comprometida com os níveis da cooperação econômica e comercial. Ademais, o governo de Londres começara a reavaliar sua presença militar no mundo, pelo que seriam abandonadas suas posições no Índico, com apoio na tese de que, de um modo geral, as bases navais perdiam valor estratégico diante do desenvolvimento de mísseis de longo alcance transportados em submarinos nucleares<sup>137</sup>. Essas considerações, somadas à *détente* da era Nixon-Brezhnev, acabariam por forjar a decisão inglesa de denunciar o Acordo de Simonstown, em 1975, fato que adicionava novo elemento à pretensão sul-africana por um pacto de defesa do Atlântico Sul.

#### **4.4. O Brasil e a África do Sul: uma relação economicamente viável e politicamente controversa**

O desenvolvimento econômico como resposta à segurança interna, ao bem-estar da nação e à paz mundial foi a principal preocupação dos primeiros governos militares brasileiros iniciados em 1964. No âmbito externo, essa preocupação se traduziria por uma política voltada para a defesa exclusiva dos valores ocidentais, contra o avanço da propaganda comunista fomentada por Moscou e seus aliados, e na transformação da diplomacia brasileira em instrumento de promoção dos interesses econômicos e comerciais do Brasil. Em seu pronunciamento “a diplomacia da prosperidade”, o General Arthur da Costa e Silva afirmava que:

136 *Ibid*, p. 40 (o centro de observações de Silvermine, localizado a 20 km da base naval de Simonstown, tornou-se no ponto da cooperação com o Ocidente na área das informações sobre o tráfego marítimo no Atlântico Sul).

137 DAVENPORT, T. R. H., *South Africa*, p. 325.

A política exterior de meu Governo refletirá em sua plenitude as nossas justas aspirações de progresso econômico e social [...] daremos, assim, prioridade ao problema do desenvolvimento. A ação diplomática de meu Governo visará, em todos os planos bilaterais ou multilaterais, à ampliação dos mercados externos [...]<sup>138</sup>.

A ênfase no traço ocidental da política externa brasileira também significava reforço dos tradicionais laços com Portugal e apoio a Lisboa na condução de seus interesses africanos. Pouco tempo antes de Costa e Silva, Castelo Branco, em pronunciamento no Itamaraty, retomaria a ideia de San Tiago Dantas sobre a formação gradual de uma comunidade afro-luso-brasileira, com a diferença de que a independência das colônias deixaria de ser um pré-requisito. Os Acordos de Comércio e Cooperação Cultural, Técnica e Científica assinados entre Brasil e Portugal, a 7 de setembro de 1966, colocavam em prática a cooperação triangular e reforçavam o sentido político da solidariedade estabelecida pelo Tratado de Amizade e Consulta de 1953<sup>139</sup>.

A aproximação do Brasil à África meridional portuguesa e a ampliação dos mercados externos como meta prioritária da política externa brasileira apontavam inevitavelmente para uma reformulação de ênfases nas relações com Pretória. Tratava-se, na prática, de adicionar mais um peso na balança em favor dos contatos bilaterais, já reformulados com Castelo Branco. Todavia, a nova iniciativa, conforme observou Wayne Selcher, se assentaria na expectativa de que os interesses econômicos e o “realismo” substituíssem a ideologia nas relações entre Pretória e os demais estados africanos, sendo indicador dessa tendência – que, afinal, compensaria a aparente incoerência da atitude brasileira – o esforço desenvolvido por quinze estados africanos, liderados pela Costa do Marfim, no sentido da coexistência e do diálogo com a África do Sul<sup>140</sup>.

---

138 SILVA, Arthur da Costa e. Diplomacia da prosperidade, *Documentos de Política Externa*, p. 11-15.

139 SELCHER, Wayne A. *The Afro-Asian dimension of Brazilian foreign policy*, p. 169.

140 *Ibid*, p. 194-195.

O novo enfoque nas relações bilaterais partia, assim, da presunção de que a aproximação entre Pretória e o resto da África fazia desaparecer o antigo dilema da posição brasileira. Se a África entrava em entendimentos políticos e comerciais com a África do Sul, desobrigavam-se os demais países das restrições impostas nas relações bilaterais. Todavia, apesar dos novos fatos, o *apartheid* não fora abolido, nem tampouco haviam desaparecido os esforços internacionais na sua condenação. Na prática, portanto, a nova postura brasileira significava uma transformação do antigo divórcio entre o discurso multilateral e a não demonstração bilateral em uma profunda contradição entre a retórica e a ação efetiva, como se a condenação do *apartheid* fosse um exercício de cunho abstrato, sem vínculo direto com o governo que o aplicava.

O ano de 1966 marca o início dessa desconcertante ambivalência. Um mês antes de acolher, em Brasília, o Seminário Internacional sobre o *apartheid*, patrocinado pela ONU, o chanceler brasileiro recebia, oficialmente, no Rio de Janeiro, o Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Secretário da Indústria e do Comércio da África do Sul, com os quais tratou sobre formas de ampliação do comércio bilateral e outras modalidades de cooperação<sup>141</sup>. Após votar a favor da resolução 2202 A da XXI sessão da AGNU, que solicitava a suspensão das relações econômicas com a África do Sul, o Itamaraty patrocinou a presença brasileira na *Rand Easter Show*, nos anos de 1967 e 1968, com extraordinário retorno comercial, repetindo essa participação, com um número ainda maior de empresas, na *Johannesburg International Exposition* de 1970<sup>142</sup>.

No mesmo sentido, o Brasil permitiu, em 1967, a abertura de escritório comercial da África do Sul no Rio de Janeiro, apoiado, a partir de 1969, pela concessão de uma linha de crédito de US\$ 5 milhões, da *Industrial Development Corporation* ao BNDS, destinada a financiar importações brasileiras, notadamente bens de capital de aplicação no setor mineiro, nas quais vinha embutida a cooperação técnica na área

---

141 Despacho-telegráfico nº 33, de 18 de julho de 1966, para a Legação do Brasil em Pretória.

142 SELCHER, Wayne A. *The Afro-Asian dimension of the Brazilian foreign policy*, p. 191-192.

da prospecção<sup>143</sup>. Em março de 1968, enquanto a maioria do continente africano negava direito de sobrevoos às aeronaves sul-africanas, as autoridades aeronáuticas dos dois países concordavam, por *memorandum*, com o estabelecimento da linha aérea da *South African Airways* ao Rio de Janeiro, inaugurada em abril de 1969, com a participação dos Ministros brasileiros da Indústria e do Comércio e do Planejamento, em retorno de visita oficial à África do Sul, onde mantiveram contatos com autoridades e empresários locais.

A partir de 1970, enquanto o Lloyd brasileiro iniciava suas linhas para portos sul-africanos, a VARIG foi incluída na rota aérea entre os dois países. Em 1972, o *memorandum* de entendimento de 1968 foi renovado e as empresas de ambos os países passaram a operar duas frequências semanais. No mesmo ano, “a fim de estimular o transporte marítimo e aéreo”, foi assinado, por troca de notas, Acordo para evitar a dupla tributação das empresas operando no setor e um outro Acordo, por troca de notas, que autorizava a concessão de vistos diplomáticos e oficiais de múltiplas entradas às autoridades dos dois países. Em 1971, por iniciativa da Confederação Nacional do Comércio, foi criada, em Johannesburgo, a Câmara de Comércio Brasil-África do Sul. No mesmo ano, verificou-se o aumento do intercâmbio esportivo entre os dois países, sobretudo em competições de golfe, cricket, pesca e tênis, sendo, no entanto, mais notória a regata Cape Town-Rio de Janeiro, realizada, pela primeira vez, em janeiro de 1971 e repetida em 1973<sup>144</sup>.

Ainda que as forças conservadoras estivessem exercendo forte influência no Brasil pós-64, o entusiasmo pelo comércio com a África do Sul decorria menos de uma simpatia pelo país e mais pela facilidade com que se desenvolviam os negócios com o empresariado sul-africano. Isto era tanto mais verdade quanto fossem comparadas as dificuldades estruturais e conjunturais enfrentadas na expansão das exportações brasileiras para a África subsaariana. A parcial não complementaridade

---

143 *Ibid*, p. 192 e telegrama nº 33, de 26 de março de 1969, da Legação do Brasil em Pretória.

144 Ofício nº 107, de 12 de maio de 1972, da Legação do Brasil em Cape Town.

das economias, havendo mesmo uma faixa de competição entre produtos primários, bem como a existência de uma área preferencial fechada se somavam à estrutura do comércio africano ainda muito condicionada, inclusive pelos hábitos do consumo, aos interesses comerciais e econômicos das antigas metrópoles. Apesar dos esforços promovidos pelo governo para alterar essa situação, com o envio de uma missão comercial à África Ocidental em 1965, um ano depois outra missão destinada à África Austral constatava que:

De um modo geral, o grupo opinou pela existência de condições propícias ao incremento do comércio com aquela região africana, notadamente com a África do Sul, que já representa uma percentagem de 90% das trocas com a África subsaariana [...] a missão pôde verificar o vasto campo que se oferece à colocação de manufaturados brasileiros na África do Sul, para o que concorrem vários fatores conjunturais favoráveis [...]. No tocante aos países da África negra [...] as perspectivas são, de momento, bem mais modestas, não só pela diferença do poder aquisitivo como por pertencerem a áreas de comércio internacional sob influência decisiva dos consórcios europeus<sup>145</sup>.

Os sinais contraditórios emitidos pelo governo brasileiro na questão sul-africana tornar-se-iam mais intensos com a visita privada realizada pelo Ministro Muller ao Brasil, em abril de 1969, ocasião em que, durante encontro com o chanceler brasileiro, o diplomata sul-africano “manifestou a preocupação do Governo de Pretória quanto à expansão soviética e à segurança da rota do Atlântico Sul”<sup>146</sup>. As notícias veiculadas na imprensa dos dois países imediatamente deram conta da iminente negociação de um pacto de defesa do Atlântico Sul, do qual participariam, além da África do Sul, o Brasil, o Uruguai e a Argentina, esta última já tendo participado de manobras navais conjuntas com os sul-africanos e nomeado um Adido Naval à sua Embaixada em Pretória.

145 Relatório do Ministério das Relações Exteriores, 1966, p. 66.

146 Despacho-telegráfico nº 25, de 15 de abril de 1969, para a Legação do Brasil em Pretória.

Apesar do desmentido oficial do Ministro brasileiro, segundo o qual “o Brasil não recebeu proposta alguma do Governo sul-africano para participar de qualquer tipo de pacto militar”<sup>147</sup>, a Marinha brasileira destacou uma missão de oficiais para uma viagem à África do Sul, realizada ainda no mês de abril de 1969, durante a qual foi feita visita à base de Simonstown e mantidas entrevistas com o então Ministro da Defesa P. W. Botha e com o Comandante das Forças Navais da RAS. Na ocasião, foram estabelecidas as bases para uma cooperação na área da troca de informações sobre o movimento de embarcações no Atlântico Sul, inclusive mediante a extensão ao Brasil do cabo telefônico submarino Cape Town-Ascensão-Lisboa, e do intercâmbio de oficiais para cursos de especialização. Tratava-se, nas palavras do enviado brasileiro, de encaminhar uma cooperação “independentemente de qualquer pacto ou acordo formal entre os dois países”<sup>148</sup>.

A reformulação de ênfase nas relações do Brasil com a África do Sul impôs a criação de uma nova base dialética para justificá-la no âmbito internacional, especialmente perante os afro-asiáticos<sup>149</sup>. Basicamente,

---

147 *Ibid.*

148 Cartas-telegramas n°s 31 e 34, respectivamente, de 23 e 24 de abril de 1969, da Legação do Brasil em Cape Town.

149 A mudança de ênfases nas relações com Pretória deu ensejo a suspeitas no plano multilateral. O Comitê Especial contra o *Apartheid* da ONU, reunido a 20 de fevereiro de 1969, fez chegar ao Brasil, por intermédio do Secretário-Geral da Organização, seu ponto de vista no sentido de que as medidas tomadas pelo governo brasileiro constituíam um desrespeito às Resoluções da Assembleia Geral. Também com o sentido de crítica, o referido Comitê fez circular, em documento datado de 15 de maio de 1969, as notícias sobre entendimentos entre países sul-americanos e a África do Sul com vistas a um pacto de defesa do Atlântico Sul. Em ambas as ocasiões, o Brasil reagiu reafirmando a sua convicção contra a eficácia das sanções econômicas e desmentindo formalmente qualquer propósito no sentido de concluir acordo militar com a África do Sul (cf. Memorando MRE/AOP/33, de 5 de junho de 1970, e carta-telegrama n° 29, de 10 de julho de 1969, para a Legação do Brasil em Pretória). Também para contrabalançar as suspeitas em torno da posição brasileira, o Representante do Brasil na ONU, Embaixador João Augusto de Araujo Castro, pronunciou importante discurso perante a Comissão Política Especial das Nações Unidas, a 8 de outubro de 1970, em que, além de reiterar as tradicionais posições do Brasil contra o *apartheid*, “um sistema social de repressão e controle, sem paralelo em todo o mundo. [...], o que constitui um crime contra a humanidade”, recordou os termos de carta que remetera ao Comitê Especial contra o *Apartheid*, segundo os quais “o governo do Brasil deseja declarar inequivocamente que em tempo algum [...] considerou a conclusão de um pacto militar ou arranjo similar com a República da África do Sul” (cf. *Apartheid: um crime contra a humanidade*. In: AMADO, Rodrigo. *Araujo Castro*, p. 121 e 124). Os rumores sobre o pacto de defesa do Atlântico Sul voltaram a circular nas gestões dos chanceleres Antonio F. Azeredo da Silveira e Ramiro Saraiva Guerreiro. Em ambos os casos os desmentidos foram categóricos. Segundo o jornal *O Globo*, de 22 de setembro de 1976, “o Chanceler desmentiu que o Brasil pretenda formar com a Argentina e a África do Sul uma organização militar para a defesa do Atlântico Sul, à semelhança da OTAN [...]. Isso seria um completo absurdo”, disse Silveira [...]. De acordo com *O Estado de S. Paulo*, da mesma data, “Silveira afirmou que o Brasil ‘não compactuará com um sistema de defesa coletiva que incluisse a defesa de um regime segregacionista,

duas linhas de ação foram concebidas. Por um lado, estabeleceu-se inequívoco apoio a toda iniciativa de condenação moral ao *apartheid* e à ocupação ilegal da Namíbia, pelo que o Brasil assinou e ratificou, em março de 1968, a Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, passou a contribuir para o Fundo Fiduciário da ONU para a África do Sul e votou a favor da criação do Conselho das Nações Unidas para a Namíbia, mesmo considerando essa medida “irrealista”<sup>150</sup>.

Por outro lado, justificando a sua posição contrária às sanções econômicas e comerciais, de resto consideradas inúteis diante da omissão dos principais parceiros sul-africanos, aderiu à tese da educação, e não da força, como meio para a eliminação do preconceito. Nessa linha, passou a considerar que qualquer iniciativa com vistas a isolar a África do Sul tendia a exacerbar os ódios e a sacrificar, em última análise, a população que já era vítima do *apartheid*. Com sentido semelhante, qualificar-se-ia de contraproducente a sua expulsão dos organismos internacionais, porquanto se perderia o liame jurídico que fazia com que o problema pudesse ser examinado à luz dos postulados das Nações Unidas. Por tudo isso, o Brasil vai favorecer o intercâmbio e o contato direto com a África do Sul.

É bastante elucidativo da posição brasileira no período em exame o teor da orientação dada à Legação do Brasil em Pretória:

A posição brasileira decorre da convicção baseada no bom senso, de que o preconceito não se elimina pela força, mas pela educação [...] medidas coercitivas, tais como preconiza a maioria afro-asiática na

---

que atenta contra a dignidade humana [...] não se pode fazer nenhuma associação para defender o *apartheid*...” (cf. Despacho-telegráfico nº 105, de 22 de setembro de 1976, para a Embaixada do Brasil em Pretória).

O Chanceler Guerreiro manteve-se na mesma linha, desmentindo notícias publicadas na imprensa internacional em março de 1981. Segundo orientação expedida à Embaixada do Brasil em Pretória, “ao procurar contato para desmentir categoricamente a notícia publicada pelo *Sunday Express*, Vossa Senhoria repetirá a nossa conhecida posição sobre o assunto: manutenção da política africana do Brasil, adesão ao princípio de liberdade dos mares, consciência de que a segurança do País está garantida pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, recusa de transformar o Atlântico Sul numa área de confrontação entre grandes potências, recusa, enfim, de qualquer entendimento ou pacto com o regime sul-africano” (cf. Despacho-telegráfico nº 62, de 25 de março de 1981, para a Embaixada do Brasil em Pretória).

150 Instruções para a Delegação do Brasil à XXII sessão da Assembleia Geral da ONU (item 65/2).

ONU, contribuiriam, quando muito, se universalmente adotadas, para o agravamento das tensões internas, para o exacerbamento dos ódios existentes, para induzir uma depressão econômica - que sacrificaria principalmente a própria população de cor, que se deseja proteger contra o *apartheid*. Assim, sanções eficazes só poderiam conduzir a soluções finais de força, que não se coadunam com os propósitos da Carta das Nações Unidas. E o problema do *apartheid*, que hoje constitui ameaça latente e mediata à paz, seria então transformado em ameaça aguda, imediata [...] ao recusar aplicar sanções cremos estar contribuindo para a única solução pacífica do problema. Por paradoxal que seja, é o intercâmbio intenso, a multiplicidade dos investimentos de procedências várias, o entrosamento cada vez mais íntimo na comunidade internacional, que podem favorecer o arejamento do ambiente político de um país determinado, a gradual extinção, por meios pacíficos, de preconceitos e discriminações retrógradas, tais como a do *apartheid*<sup>151</sup>.

O envolvimento do Brasil com a África do Sul no período de 1966 a 1974 foi motivado pela euforia em torno das possibilidades abertas ao comércio bilateral, pela cruzada anticomunista e por uma discreta decepção com as políticas socializantes adotadas, de um modo geral, pelos governos das jovens nações africanas. Por momentos, a dinâmica adquirida nas relações comerciais e as investidas diplomáticas de Pretória, revestidas da confiança que motivava a política externa de Vorster, chegaram a sensibilizar favoravelmente segmentos da opinião oficial brasileira e ameaçaram extrapolar o seu sentido puramente econômico para beirar o caminho dos contatos políticos. Não surpreendente que o Ministro brasileiro em Pretória afirmasse em comunicação à Secretária de Estado que “se pretendemos intensificar nossas exportações, temos que dar maior atenção às nossas relações políticas”<sup>152</sup>.

A gradual distensão entre as superpotências, a paulatina consciência do anacronismo da posição portuguesa na África e a

---

151 Carta-telegrama nº 21, de 6 de setembro de 1966, para a Legação do Brasil em Pretória.

152 Carta-telegrama nº 69, de 13 de junho de 1967, da Legação do Brasil em Cape Town.



crescente maturidade política e econômica do Brasil na cena externa ajudariam a reverter a direção dos interesses brasileiros na África Austral. Em 1972, após a missão do Ministro Gibson Barbosa a nove países da África Ocidental ficaria claro, que, além das naturais convergências políticas entre o Brasil e o continente africano, complementaridades também poderiam ser encontradas entre as respectivas economias. O subsequente impulso no comércio, agora estimulado por instrumentos financeiros adequados, enquanto rompia o mito da inviabilidade de um relacionamento comercial vigoroso com a África subsaariana, retirava peso relativo do intercâmbio com a África do Sul.

Assim, aos poucos, se estabilizaria o entusiasmo pelo mercado sul-africano e, à medida que fracassavam os esforços da diplomacia de Balthazar Johannes Vorster, esmorecia o interesse pelas relações com Pretória. Esta, apesar da mal-disfarçada surpresa com os limites da vontade brasileira, pareceu, afinal, compreender as vantagens decorrentes de um relacionamento discreto, porquanto reconhecia a índole correta da postura brasileira, sempre pronta a evitar atitudes radicais. Do propalado pacto do Atlântico Sul, prevaleceria a certeza de que a oposição exercida pelo Itamaraty, sempre presente na demonstração das suas inconveniências, tornou-se o principal fator inibitório da ideia, inclusive perante os países vizinhos, de um modo geral atraídos pela sedução sul-africana, com base na noção estratégico-militar de “um vazio de poder ocidental no Atlântico Sul”<sup>153</sup>.

---

153 Palavras do Vice-Almirante Hugo Marquez, Comandante-em-Chefe da Marinha Uruguaia (cf. despacho-telegráfico nº 259, de 4 de setembro de 1978, para a Embaixada do Brasil em Pretória).



## Capítulo 5

### A desilusão (1974-1978)

#### 5.1. A *détente* de Vorster e o fiasco angolano

O colapso do Império colonial português alterou, profundamente, as premissas em que se baseavam a segurança e as relações econômicas do subcontinente. Até 1974, a estabilidade da região vinha sendo sustentada pelo que as Nações Unidas qualificaram de uma *unholy alliance*<sup>154</sup> entre os regimes brancos, da qual faziam parte, além do intercâmbio econômico e comercial, uma intensa atividade de inteligência militar e repressão policial. A queda do domínio colonial em Angola e Moçambique transferiu a luta armada para a fronteira da África do Sul e interrompeu, em vários pontos, o elo econômico e político que formava o invólucro em que se abrigavam e se protegiam o regime sul-africano e a Rodésia unilateralmente independente de Ian Smith.

O impacto da libertação das colônias portuguesas reverberou fortemente na cena interna da África do Sul. Enquanto a estabilidade do “bloco branco” conferia credibilidade à hipótese do diálogo como solução para os problemas da região, a vitória da luta armada nos Estados vizinhos faria retornar a percepção geral de que as transformações

---

154 Resolução AG nº 3.151 G (XXVIII), de 14 de dezembro de 1973.

estariam sendo conduzidas pela força e não pela diplomacia. Assim, a expectativa de que os movimentos de libertação sul-africanos fossem apoiados pelos novos governos revolucionários empolgou a massa oprimida, descortinou as ligações internas do ANC e do PAC e trouxe ao primeiro plano da resistência novos atores, entre os quais se destacaria o movimento de consciência negra de Stephen Biko<sup>155</sup>. O levante de Soweto, de 16 de junho de 1976, reeditaria o quadro de incertezas provocado por Sharpeville e configuraria mais um alerta para as autoridades de Pretória.

O novo quadro de turbulências no subcontinente, agravado também pela guerrilha na Rodésia, colocou as autoridades sul-africanas diante da hipótese de uma intervenção armada para restabelecer a segurança da fronteira oriental. Pretória pareceu compreender, entretanto, que, neste momento, a contenção dos efeitos da vitória revolucionária residia mais na preservação do seu poder militar e menos numa ação bélica de consequências imprevisíveis. De sua parte, o novo governo de Moçambique, desde cedo, encarou com realismo a interdependência econômica com a África do Sul, também reconhecendo a inconveniência, naquela altura, de posturas agressivas. Assim, tanto Samora Machel quanto B. J. Vorster optariam por uma política de convivência pacífica, aquele temperando o tom da sua retórica e este restabelecendo os vínculos da cooperação econômica.

A atitude sul-africana em relação a Moçambique, de um modo geral bem-recebida internacionalmente, despertou Pretória para uma nova ofensiva diplomática destinada a atrair os Estados africanos do norte para a mediação de entendimentos de paz na região austral, conferindo, a um só tempo, novo impulso ao diálogo no continente e recriando o ambiente político para uma ação de prevenção contra a repetição de

---

155 Os movimentos de “consciência negra” surgiram nos meios estudantis a partir de 1968-1969 e tinham como meta central a liberação psicológica do domínio racial imposto pelo regime branco, o que implicava a rejeição dos valores políticos e culturais dos homens de origem europeia. O movimento ganhou impulso na primeira metade dos anos 70 e especial publicidade em 1976, com o levante de Soweto. Stephen Biko foi o expoente máximo do movimento (cf. DAVIES, Rob. *The struggle for South Africa*, p. 302).

soluções radicais nos conflitos regionais. A *détente* de Vorster, como veio a ser conhecida, significaria, assim, o desenvolvimento de uma tática diplomática que realçasse o papel da África do Sul como mediador regional e, paralelamente, restabelecesse nova franja de segurança no subcontinente, mediante a formação de uma estrutura “federal” de Estados negros, com governos moderados, dependentes política e economicamente, e um único Estado branco, do qual emanariam a liderança e os recursos necessários para o desenvolvimento da região<sup>156</sup>.

Com esse espírito, Pretória tomou a dianteira na condução de novas iniciativas para a Rodésia e para a Namíbia. Ainda em meados de 1974, Vorster e Muller mantiveram diversos encontros com líderes africanos e, enquanto acenavam com promessas de reformas na política racial<sup>157</sup>, costuraram o entendimento pelo qual a diplomacia sul-africana se comprometeria a trazer Ian Smith à mesa de negociações, em troca da garantia de que os países vizinhos não forneceria bases de apoio militar aos movimentos de libertação sul-africanos. Kaunda, apoiado por Nyerere, Khama, Mobutu e Samora Machel, acederia às propostas de Vorster e, numa ação conjunta, para a qual Pretória usou pressões

---

156 Há autores que conferem interpretação mais restrita à *détente* promovida por Vorster. James Barber (*South Africa's foreign policy*, p. 181-186) tende a enfocá-la a partir da necessidade que enfrentou o governo sul-africano de encontrar uma saída específica para a Rodésia, onde a escalada da guerrilha provocara vários pontos de estrangulamento na região, prejudiciais, em última análise, aos interesses de Pretória. O fechamento da fronteira com a Zâmbia, a interrupção do tráfego de suas exportações pelo Porto da Beira, as crescentes tensões políticas em Lusaca, a instabilidade de Kaunda e a exasperação dos movimentos que abrigava (ZAPU, ZANU, e SWAPO) teriam levado Vorster à conclusão de que o relaxamento da crise regional dependia de um novo encaminhamento para a questão rodesiana. O autor do presente trabalho, sem questionar a crise rodesiana como o ponto mais importante daquele momento, confere interpretação mais ampla à *détente*, à medida que o rompimento da antiga zona de segurança, formada pelo “bloco branco”, com o agravante da presença de forças marxistas na região, impunha ao governo sul-africano uma nova atitude diante da totalidade dos problemas regionais.

157 A atividade diplomática promovida pela *détente* de Vorster veio acompanhada de várias declarações do governo no sentido de que importantes reformas estariam sendo consideradas na política do *apartheid*. Em 1974, teve especial repercussão o pronunciamento de Pik Botha, então Embaixador na ONU, segundo o qual: “... unsavoury and reprehensible incidents between blacks and whites do occur in South Africa, incidents which no civilized man can defend [...] we do have discriminatory practices and we do have discriminatory laws [...] we are not better than the black people, we are not cleverer than they are [...] we shall do everything in our power to move away from discrimination based on race or colour ...”. Em sentido semelhante, Vorster afirmou: “give South Africa a six months’ chance by not making our road harder than it is already [...] if you give South Africa a chance, you will be surprised where we will stand” (cf. JOHNSON, Richard Willian. *How long South Africa will survive?*, p. 122).

políticas e econômicas sobre Salisbury, viabilizaria a realização da Conferência de Victoria Falls, de agosto de 1975<sup>158</sup>.

Na Namíbia, embora prosseguissem as providências para a implementação do desenvolvimento separado das etnias, Vorster procurou dar mostras da sua disposição de conduzir o território para a independência. Todavia, a fim de descomprimir as pressões internacionais, chamou a atenção para a necessidade de que fosse ouvida a sua população e, nesse sentido, sem interromper o canal de comunicação com as Nações Unidas, estimulou a realização, em Windhoek, no mês de setembro de 1975, da *Turnhalle Constitutional Conference*, para a qual foram convidados todos os partidos políticos (formados em bases étnicas), inclusive a SWAPO (que não compareceu) e da qual deveriam resultar, de comum acordo, fórmulas que eventualmente viessem a ser contrapostas aos planos internacionais para o futuro governo do território.

Tanto na Rodésia quanto na Namíbia, Vorster procurava encaminhar soluções para a formação de governos formados sob o princípio da partilha do poder, que contemplassem a participação da maioria, se revelassem multirraciais na aparência, porém garantissem a perpetuação da liderança nas mãos do segmento branco da população. Em importante discurso no Senado, em outubro de 1974, Vorster se referiu a seu projeto como uma solução “duradoura, justa e honrada”<sup>159</sup>. Tratava-se, portanto, de um mero sofisma, sobre o qual, entretanto, Ian Smith manteria sérias suspeitas, desconfiado de que o vizinho do sul estivesse buscando apenas a formação de uma zona de segurança, a custa do poder branco na Rodésia e em troca da confiança de Kaunda, de quem necessitaria para aplacar o radicalismo dos movimentos de libertação sul-africanos.

---

158 As negociações da conferência de Victoria Falls não produziram resultado. A diferença de posições ainda se apresentava muito ampla. Ademais, dela não participou Robert Mugabe, apresentando-se à frente da delegação da ZANU o então já desacreditado Ndabaningi Sithole. Kaunda e Vorster se empenharam em novas intermediações no início de 1976, porém a inflexibilidade de posições fez o processo regredir à luta armada (cf. BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 185-186).

159 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 183.

Destarte, antes que o jogo de cena da diplomacia sul-africana voltasse a desmascarar suas verdadeiras intenções, a *détente* de Vorster ganhava *momentum* e chegou a surpreender o mundo com a afirmação do líder zambiano de que, com ela, aparecia “the voice of reason for which Africa and the rest of the world have waited for many years”<sup>160</sup>. No entanto, apesar dos sucessos momentâneos, o processo não se completaria sem a pacificação de Angola, onde as condições para o encaminhamento da paz se apresentavam mais complexas. Os interesses externos envolvidos, a divisão política entre três movimentos diferentes e a ausência de uma dependência que a vinculasse economicamente ao vizinho do sul formavam o conjunto de razões que colocava em dúvida o sucesso de uma ação diplomática sul-africana.

Ainda assim, Vorster recearia que a ausência de uma solução rápida e satisfatória para o problema angolano pudesse exacerbar as tensões regionais, sobretudo na fronteira namibiana, onde as forças sul-africanas se debatiam com frequentes e cada vez mais vigorosas incursões da SWAPO<sup>161</sup>. Ademais, a perspectiva de um outro governo marxista no subcontinente colocaria Pretória diante da urgência de uma ação que poupasse o seu esforço diplomático na região e garantisse a intangibilidade de seu regime. Entretanto, a viabilidade dessa ação dependeria, agora, de uma participação ativa da diplomacia ocidental e por ela se movimentariam especialmente os EUA e a França, ambos muito atingidos pela crise do petróleo e preocupados com a sorte de seus interesses no *offshore* angolano<sup>162</sup>.

A intervenção sul-africana em Angola, iniciada com a declaração de guerra do MPLA de Agostinho Neto à UNITA de Jonas Savimbi e à FNLA de Holden Roberto, em agosto de 1975, ainda não foi suficientemente estudada. Os autores divergem no seu enfoque. Para uns, como R. W.

---

160 *Ibid.*

161 A SWAPO iniciou a luta armada na Namíbia em 1966. A Resolução 31/146 da Assembleia Geral da ONU, de 20 de dezembro de 1976, reconheceu à SWAPO o *status* de observador nas Nações Unidas, como única e legítima representante do povo namibiano.

162 JOHNSON, Richard Willian. *How long South Africa will survive?*, p. 116.

Johson<sup>163</sup>, o governo de Pretória, dividido entre opiniões da diplomacia e do *establishment* militar, este favorável a uma demonstração de força e aquela a uma atitude de *hands-off*, fora induzido pelos interesses externos a envolver-se diretamente no conflito para desmoralizar e neutralizar as forças pró-soviéticas, ganhando em recompensa a preservação da sua hegemonia na área. Por detrás desta tese, estariam as concepções políticas do Secretário de Estado Henry Kissinger, favoráveis à utilização de Estados-clientes nos conflitos regionais como instrumento de poder no plano dos equilíbrios necessários com a União Soviética. Serviam para atestá-las as operações clandestinas da CIA, em coordenação com os serviços secretos franceses e o BOSS sul-africano.

Para outros, como Robert S. Jaster<sup>164</sup> e James Barber<sup>165</sup>, a intervenção, conquanto apoiada por forças e interesses ocidentais, também deveria ser compreendida no contexto da *détente* sul-africana. Na base dessa interpretação estaria a premissa de que a ação do governo sul-africano buscava a recomposição do Acordo de Alvor, da qual resultasse um governo moderado, capaz de controlar os incursionistas rebeldes na Namíbia e colaborar com a preservação do *statu quo* sul-africano. Parte desse enfoque viria a ser comprovada pelo apoio discreto dado à iniciativa por Kaunda e Mobutu, ambos receosos da presença soviética em Angola, onde, ademais, se colocavam, respectivamente, ao lado de Savimbi e Holden Roberto. Acresceria o fato de que a intervenção sul-africana não fora um ato isolado, compreendia simultaneamente uma ação de bastidores conduzida pela diplomacia ocidental junto aos demais países africanos, da qual resultaria a iniciativa do Senegal na OUA, liderando o grupo francófono, na apresentação de projeto de resolução urgindo a formação de um governo de união nacional em Luanda.

---

163 *Ibid.*, p. 129-171.

164 JASTER, Robert Scott. *The defence of white power*, p. 68-78.

165 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 186-196.



A rigor, ambos os enfoques não são excludentes entre si. Todavia, a interpretação de que Vorster não estaria disposto a uma aventura que lhe custasse o esforço diplomático dos últimos anos, ganharia respaldo na sua decisão de não avançar sobre Luanda, sem que essa atitude fosse, de alguma forma, legitimada pelos países africanos. Assim, a despeito da aprovação da emenda Clark no Capitólio, em 19 de dezembro, que comprometia o apoio material dos EUA, e do desembarque dos cubanos, acompanhados de sofisticadas armas soviéticas, que adicionava novas dificuldades no campo de batalha, a retirada das forças sul-africanas somente teve início em janeiro de 1976, quando as deliberações da OUA, refletindo o novo poder de arregimentação da Nigéria, terminariam em impasse<sup>166</sup>.

## 5.2. De Kissinger a Carter: o último arroubo da confiança

O fiasco sul-africano em Angola implicou o descrédito da *détente* de Vorster. Em seu lugar, surgiu uma nova configuração de poder, que conferiu realce ao papel dos Estados da Linha de Frente como bloco de oposição ao regime de Pretória e como interlocutores válidos para as iniciativas internacionais de paz na região. A imagem da derrota militar sul-africana expôs, por outro lado, a fragilidade da conexão ocidental perante a determinação da linha de defesa orientada por Moscou, colocando a descoberto não só o fracasso da política norte-americana, mas, sobretudo, a falsidade das presunções em que se baseava.

Aturdido com esse quadro, o Departamento de Estado foi levado a conferir a máxima urgência às soluções negociadas para as questões da Rodésia e da Namíbia, para as quais seria necessário colocar em segundo plano as posturas moralistas em relação ao problema racial da África do Sul e sustentá-la em novas iniciativas de paz. A entrada pessoal do

166 A reunião da OUA, de 10 e 14 de janeiro de 1976, terminou em impasse, com 22 votos a favor da resolução patrocinada pelo Senegal e 22 votos a favor da resolução patrocinada pela Nigéria. Esta última reconhecia o MPLA como o único governo legítimo de Angola. Em nova reunião, a 27 de janeiro, a OUA optou pela resolução nigeriana (cf. JASTER, Robert. *The defence of white power*, p. 74-75).

Secretário de Estado norte-americano na diplomacia regional, também auxiliada pelo desenvolvimento de novas relações entre Pretória e Tel Aviv<sup>167</sup>, inaugurou uma segunda fase do envolvimento de Washington na política africana e, paralelamente, concedeu nova oportunidade à diplomacia sul-africana. Ao discursar em Lusaca, em abril de 1976, Henry Kissinger comprometeu-se com uma solução pacífica para o fim das “institutionalized inequalities” na África do Sul, o que deveria ocorrer “within a reasonable time”, porém:

In the immediate future, the Republic of South Africa can show its dedication to Africa - and its potential contribution to Africa - by using its influence in Salisbury to promote a rapid negotiated settlement for majority rule in Rhodesia. This, we are sure, would be viewed positively by the community of nations as well as by the rest of Africa<sup>168</sup>.

Para alcançar seus objetivos, Kissinger seguiu uma tática cujas bases estavam assentadas na possibilidade de um compromisso entre a África do Sul e o conjunto da África negra. Seu plano partia da premissa de que, para obter legitimidade aos olhos do continente, a África do Sul deveria ser induzida a fazer concessões tanto no processo de emancipação da Namíbia, quanto no encaminhamento da independência negociada da Rodésia. Nesse sentido, foi cuidadoso em fazer distinções jurídicas entre a situação da África do Sul, cujo governo considerava legal, embora repressivo, e a Rodésia e a Namíbia, as quais, de acordo com o direito internacional, configuravam territórios ilegalmente administrados. Para Vorster, o plano significava aceitar a inevitabilidade de um governo de maioria na Rodésia, em troca de um compromisso dos países da Linha de Frente na contenção dos movimentos de libertação sul-africanos<sup>169</sup>.

A princípio, a tática pareceu adequada e, por momentos, viveu-se um clima de otimismo. Entretanto, assim como a duração de Kissinger

---

167 DAVENPORT, T. R. H., *South Africa*, p. 327.

168 KISSINGER, Henry, discurso proferido em Lusaca, a 27 de abril de 1976, em almoço oferecido pelo Presidente da Zâmbia, *Department of State Bulletin*, 31 maio 1976, p. 677.

169 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 216-220.

à frente da diplomacia norte-americana, o novo impulso na *détente* sul-africana foi de pequeno alcance. Limitou-se a pressionar Ian Smith na aceitação do plano anglo-norte-americano para a Rodésia, posteriormente fracassado na Conferência de Genebra de 1977, e a apressar a formação de um governo interino na Namíbia, com a fixação da sua independência para 31 de dezembro de 1978. A rigor, Pretória, a braços com o levante de Soweto e com o fantasma do avanço soviético na região, havia sido ultrapassada na mediação do processo negociador na Rodésia, enquanto que, na Namíbia, procurava, às pressas, novas fórmulas constitucionais que se antecipassem ao plano de emancipação que viria a ser formulado pelas Nações Unidas.

O advento da Administração democrata de Jimmy Carter alterou as bases do envolvimento norte-americano na região. Cyrus Vance e Andrew Young encarregaram-se de dissolver as cuidadosas distinções feitas por Kissinger e passaram a exercer pressão igual sobre as três áreas-problemas, considerando inaceitável a situação então existente em cada uma delas. Por outro lado, substituíram a linguagem da *realpolitik* pelo compromisso com os direitos humanos e trocaram a ótica do confronto Leste-Oeste pelo enfoque moralista da discriminação racial como causa das injustiças e da fuga generalizada para os braços do marxismo soviético. Ademais, a antiga diplomacia pessoal do Secretário de Estado daria lugar, agora, ao modelo mais ortodoxo de diálogo dentro da moldura das Nações Unidas e, no plano bilateral, as pressões seriam justificadas para “salvar Pretória das consequências trágicas de sua política”<sup>170</sup>.

A *détente* de Vorster chegaria irreversivelmente ao seu fim durante os primeiros anos do governo Carter. A ausência da cumplicidade de Washington e a conturbada evolução do quadro interno da África do Sul não ofereciam novos estímulos à diplomacia sul-africana. Por outro lado, a política da nova administração norte-americana, voltada para

---

170 *Ibid*, p. 233.

a recuperação da diplomacia multilateral, expunha o enorme passivo sul-africano nas Nações Unidas, onde se acumulavam, desde os anos de indiferença pela Organização, inúmeras resoluções contra o governo de Pretória. A revitalização das pressões internacionais encontraria na morte de Stephen Biko, no cárcere, em 1977, o gatilho para a reedição do impulso coercitivo dos anos 60, tornando não apenas incontornável, mas unanimemente desejável a decretação do embargo compulsório de armas contra a África do Sul<sup>171</sup>.

A revalorização da ONU também ajudaria a conferir novo impulso às negociações na questão da Namíbia. Vorster, visando proteger a crise interna sul-africana das pressões internacionais, a elas acederia, flexibilizando sua posição ante os novos interlocutores do Grupo de Contato<sup>172</sup>, porém mantendo-se suficientemente ambíguo em face das desconfianças que nutria tanto da parcialidade da ONU quanto das ligações da SWAPO com Moscou. Tratava-se, como assinalou James Barber, de manter a independência da Namíbia como “uma opção possível”, não necessariamente “um compromisso”<sup>173</sup>. Todavia, como demonstração da sua boa-vontade, interrompeu a experiência da *Turnhalle*, nomeou um Administrador-Geral para cuidar da transição e convidou seu Embaixador em Washington, R.F (Pik) Botha, tido como

---

171 Resolução 418, de 4 de novembro de 1977, do Conselho de Segurança da ONU, que, sob o Capítulo VII da Carta, impõe embargo compulsório de armamentos à África do Sul.

172 O Grupo de Contato, integrado pelos EUA, França, RFA, Grã-Bretanha e Canadá, formou-se no âmbito das Nações Unidas, em 1977, por iniciativa do Embaixador Andrew Young. Após intensas negociações, o Grupo copatrocinou projeto de plano para a independência da Namíbia, entregue ao Secretário-Geral da ONU, em carta datada de 10 de abril de 1978. O plano (*Proposal for a settlement of the Namibian situation*), baseado nos termos da Resolução 385/76 do Conselho de Segurança, sugeria a adoção de medidas específicas para a condução das eleições na Namíbia, a nomeação de um Representante Especial e a formação de um grupo de apoio (*United Nations Transition Assistance Group* – UNTAG) para supervisionar o processo de independência do território. A Resolução 431 do Conselho de Segurança, de 27 de julho de 1978, solicitou ao Secretário-Geral a nomeação do Representante Especial e a elaboração de Relatório para a implementação do plano apresentado pelos cinco. A Resolução 435, de 29 de setembro de 1978, aprovou o Relatório e estabeleceu a UNTAG.

Importante também recordar que a Resolução 432, do Conselho de Segurança, de 27 de julho de 1978, declarou que a integridade e a unidade da Namíbia deveriam ser asseguradas mediante a reintegração de Walvis Bay em seu território (o que não deveria ocorrer necessariamente antes da independência). O governo de Pretória continuou a considerar aquele porto e doze ilhas despovoadas ao largo da Namíbia como partes da África do Sul. A reivindicação se baseava em Proclamação emitida, em 1861, pelo Governador da antiga colônia inglesa do Cabo, confirmada pela Coroa, em 1866, e reconfirmada em Protocolo entre a Grã-Bretanha e a Alemanha, firmado em 1886 (cf. Despacho-telegráfico nº 227, de 17 de julho de 1980, para a Embaixada do Brasil em Pretória).

173 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 222.

especialista na questão, para ocupar a pasta dos Negócios Estrangeiros. O plano da ONU, que viria a ser sacramentado pela resolução 435/78 do Conselho de Segurança, deixaria no entanto de ser implementado, diante das dificuldades colocadas pelo ex-ocupante da pasta da Defesa de Vorster, P. W. Botha, agora Primeiro-Ministro do governo sul-africano.

Apesar de suas intenções, a política de Carter obteria muito poucos resultados na África Austral. Parcialmente absorvida pela questão do Irã e frequentemente envolvida em disputas de poder entre os gabinetes de Washington, acabaria por dissociar-se gradualmente do processo negociador na região, deixando a questão da Rodésia resvalar para as mãos dos negociadores ingleses e a implementação do plano de independência da Namíbia sob a responsabilidade de Kurt Waldheim e Maarti Ahtisaari<sup>174</sup>. No fim, a questão central da região – o *apartheid* – não fora sequer cosmeticamente alterada, deixando a sensação geral nos meios africanos de que os princípios moralistas da política externa de Jimmy Carter careceram seriamente de comprovação prática.

### 5.3. A dura realidade do isolamento

Às vésperas da sua renúncia, em setembro de 1978, Vorster reconhecia o fracasso de sua política de diálogo na África e admitia a sua desilusão com o comportamento geral do Ocidente. Apesar da forte posição com que assumiu o governo em 1966, com ela procurando transformar o *status* sul-africano no continente e no mundo, o resultado de seu esforço o levava a constatação de que seu país pouco ou nada se movimentara do ponto de partida. Ficaria claro, agora, que a bonança e a milionária diplomacia sul-africana serviam apenas para criar ilusões, nenhuma realidade concreta em benefício do reconhecimento internacional do país: o poder econômico não se transformava em poder político, o insucesso inicial das jovens nações africanas não revertia na

---

174 Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para a Namíbia.

aceitação do *apartheid* e o diálogo de paz na região não fazia desaparecer os legítimos e autênticos representantes da maioria sul-africana.

Assim, ao aceitar fazer parte do jogo de poder da *realpolitik*, uma saída atraente, porém perigosa, Pretória apressou o descrédito de suas intenções de paz na região e, repentinamente, viu-se largada a sua sorte pelos antigos parceiros ocidentais. Por um lado, suas atitudes acabaram por provocar exatamente o que pretendia evitar: a exacerbação das tensões no subcontinente, com a presença de forças estrangeiras; a diminuição do seu poder político na região, com o surgimento de um novo *status* para os países da Linha de Frente; e o desaparecimento das hipóteses de diálogo na África, com a substituição da moderação por um novo radicalismo liderado pela Nigéria, ela própria agora transformada em um respeitado poder africano.

Por outro lado, a ascensão de novos poderes no Terceiro Mundo, fazendo dos dois choques do petróleo o atestado da sua capacidade e determinação, recomendava prudência ao Ocidente, pelo que seriam rapidamente recuperados os mecanismos multilaterais e os princípios moralistas no combate ao *apartheid*. Impedida de acesso à Assembleia Geral das Nações Unidas desde 1974<sup>175</sup>, punida com o embargo compulsório de armamentos a partir de 1977, destituída da antiga solidariedade portuguesa, com seu regime sentenciado de “crime contra a humanidade”<sup>176</sup> e com o ANC e PAC reconhecidos como “os legítimos representantes do povo sul-africano”<sup>177</sup>, via-se a África do Sul cada vez mais isolada e com suas defesas progressivamente fragilizadas. O mundo parecia não mais querer deixar-se ludibriar pelas artimanhas de Pretória. E assim a ONU sentenciava:

---

175 Em 12 de novembro de 1974, o Presidente da Assembleia Geral da ONU suspendeu a participação da África do Sul da XXIX sessão daquele órgão. Pretória reagiu retirando seu Embaixador junto ao Organismo e congelando a sua contribuição anual.

176 Resolução nº 2.202 A (XXI), da Assembleia Geral da ONU, de 16 de dezembro de 1966.

177 Várias resoluções da Assembleia Geral reconheceram como legítima a luta do povo oprimido da África do Sul. Porém, a Resolução 31/6 I, de 9 de novembro de 1976, foi a primeira a mencionar explicitamente o ANC e o PAC como os autênticos representantes da maioria do povo sul-africano.

... the present tactics of the racist government of South Africa in pursuance of its so called “outward policy” are designed primarily to obtain acquiescence in its racial policies, to confuse world public opinion, to counter international isolation, to hinder assistance to the liberation movements by the international community and to consolidate white minority rule in Southern Africa<sup>178</sup>.

Todavia, malgrado a sua desilusão com o que interpretava ser uma política oportunista do Ocidente, ora interessada em fazer da África do Sul um instrumento no jogo de poder mundial, ora pretendendo transformá-la em bode expiatório das suas cruzadas moralistas, Vorster se reconfortaria com a certeza de que o regime sul-africano permanecia intacto. E com a mesma arrogância de seus antecessores, não se constrangeria em revelar que a sua política externa também era, ela própria, um ardiloso instrumento de persuasão para fazer valer a vontade do poder instalado em Pretória. Recordando suas últimas palavras sobre as tratativas na questão da Namíbia, James Barber escreveu:

When Vorster announced his resignation on 20 September, he confirmed the intention to go ahead with elections in Namibia in December to elect a constituent assembly which would be able to decide whether to draw up its own constitution or to accept the UN 435 plan. This was a clear rebuff of the UN and the Contact Group<sup>179</sup>.

#### **5.4. A África do Sul e o Brasil: responsabilidade ou pragmatismo?**

A política externa do governo Ernesto Geisel, conduzida pelo chanceler Antonio F. Azeredo da Silveira, imprimiu nova moldura às relações do Brasil na cena internacional. No plano conceitual, introduzia-se um sentido pragmático à diplomacia, voltada para a “eficácia”, com uma linguagem “direta e simples, sem ambiguidades e subterfúgios”,

---

178 Resolução nº 2.775 F (XXVI) da Assembleia Geral da ONU, de 29 de novembro de 1971.

179 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 224.

movida pelo interesse nacional e direcionada para o desenvolvimento econômico e social. Do pragmatismo resultava o corolário da responsabilidade, necessária a um país que se abria gradualmente para uma relação ecumênica e desideologizada, buscando “áreas de convergência e faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros países”, dentro dos limites do “ético e em função dos objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro”<sup>180</sup>.

Desses elementos conceituais, inferia-se que a política externa, como instrumento do desenvolvimento econômico do Brasil, para o qual a promoção das exportações e o estímulo aos investimentos estrangeiros eram peças fundamentais, passaria a ser revestida de um realismo ético, preocupado em buscar soluções eficazes, porém não necessariamente amorais. Por outro lado, o sentido do interesse nacional passou a englobar não apenas o interesse permanente do Estado, mas também aqueles claramente identificados pela nação. Geisel e Silveira, ao aproximarem a ação externa do Brasil ao sentimento nacional, revalorizavam os elementos autênticos da nacionalidade brasileira, recuperando os fundamentos da Política Externa Independente.

Consoante este traço da nova política externa, a África foi definida como uma área de atuação prioritária. Dizia o Presidente Geisel na primeira reunião ministerial de seu governo: “daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança de aquém e além mar”<sup>181</sup>. Silveira, em Dakar, reafirmaria: “o Brasil atribui às suas relações com as Nações africanas atenção prioritária, só comparável à que dedica, no mesmo grau de interesse, ao convívio com seus irmãos latino-americanos”<sup>182</sup>. Tratava-se, agora, de recuperar a amizade dos países africanos, desfazendo equívocos subjacentes a

---

180 SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da, discurso na abertura da XXIX Assembleia Geral da ONU, em 23 de setembro de 1974, *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. II, p. 40.

181 GEISEL, Ernesto, discurso na primeira reunião ministerial, em 19 de março de 1974, *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. I, p. 9.

182 SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da, discurso proferido em Dakar, no banquete oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros do Senegal, em 25 de novembro de 1974, *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. III, p. 31.



posições falaciosas defendidas no passado e transformando-a, pela sua essência, em componente permanente das relações externas do país. Silveira foi categórico ao afirmar que:

Com a África nos empenhamos em instaurar o diálogo direto e a solidariedade operativa, que estava no nosso destino, em razão das profundas afinidades históricas, étnicas e culturais que temos com os seus povos. Era uma imperdoável herança do colonialismo a distorção que nos isolava dos povos africanos, que deram origem a tão considerável parte de nossa população<sup>183</sup>.

A reaproximação com a África, em especial com a África lusófona, agora desimpedida com a inversão da política portuguesa, fez emergir os sentimentos brasileiros autênticos de repúdio ao colonialismo e a todas as formas de racismo. O discurso brasileiro passava a enfatizar, mais do que sempre, o apoio incondicional ao processo descolonizatório, bem como à eliminação dos sistemas segregacionistas, do qual o *apartheid* representava o exemplo mais flagrante. Silveira, em Brasília, afirmaria que o Brasil repele “quaisquer formas de colonialismo em todas as suas manifestações e por disfarçada que seja a roupagem com que se apresentem”<sup>184</sup>. Da mesma maneira, reiteraria que o Brasil “repudia todas as teorias, práticas e regimes que pretendem perpetuar supostas supremacias raciais”<sup>185</sup>. Em outra ocasião, dirigindo-se à imprensa senegalesa, afirmou que “o Brasil é visceralmente contra o *apartheid*”, porquanto ele é “uma aberração, uma atitude contrária a todos os valores humanos mais essenciais”<sup>186</sup>.

Não cabia, nesse quadro, nenhum tipo de complacência com o regime do *apartheid*, nem mesmo com o governo que o aplicava. O

---

183 Idem, conferência em Seminário do *Financial Times*, no Rio de Janeiro, em 9 de março de 1976, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 8, p. 76.

184 Idem, discurso por ocasião da cerimônia de ratificação do Acordo Comercial Brasil-Gana, em Brasília, a 30 de outubro de 1974, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. III, p. 19.

185 *Ibid.*

186 Idem, entrevista concedida à imprensa do Senegal, em Dakar, no dia 28 de novembro de 1974, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. III, p. 41.

elemento ético do pragmatismo responsável se encarregaria de alterar os pesos na balança entre a condenação do regime e as relações efetivamente mantidas com a África do Sul. Enquanto a primeira poderia agora ser exercida sem o constrangimento de hipotecas políticas, as segundas seriam, coerentemente, inseridas num quadro de “congelamento”<sup>187</sup>. Em respeito ao dogma da não intervenção, mantinha-se, entretanto, muito bem caracterizada a regra da não hostilidade ao governo de Pretória, evitando-se nos contatos diretos ou com outros países qualquer referência explícita à África do Sul, tarefa que, na perspectiva brasileira da “correção” das relações bilaterais, deveria ser da responsabilidade das Nações Unidas.

Nessa mesma linha, a Chancelaria brasileira evitava o contato direto com os movimentos de libertação sul-africanos, embora o admitisse no contexto próprio das Nações Unidas. Para Silveira a não intervenção deveria funcionar nos dois sentidos, devendo-se “evitar que se transfiram para dentro de nossas fronteiras paixões políticas internas de outros países...”<sup>188</sup>. De mais a mais, o governo de Pretória, conquanto ilegítimo<sup>189</sup>, não havia sido declarado ilegal, sendo, portanto, reconhecido na comunidade internacional. As pressões deveriam ser exercidas, pacificamente, de acordo com os instrumentos legais disponíveis e pelos canais diplomáticos competentes, respeitadas a soberania política e jurídica dos Estados, do que decorreria, em parte, a posição do Itamaraty contra a assinatura da Convenção Internacional sobre a Eliminação e a Punição do Crime de *Apartheid*<sup>190</sup>.

---

187 Despacho-telegráfico nº 55, de 8 de julho de 1975, para a Embaixada do Brasil em Pretória.

188 SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da, discurso paraninfando bacharelados da Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal, em 23 de agosto de 1975, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 6, p. 55.

189 Resolução 31/6 I da Assembleia Geral da ONU, de 9 de novembro de 1976 (que proclama ilegítimo o regime racista da África do Sul).

190 O Brasil considerou que tanto a Convenção quanto o seu Protocolo, de autoria da Nigéria, do Paquistão e da Tanzânia, contrariavam, em vários aspectos, a ordem constitucional e a ordem jurídica internacionais. Como exemplo, citava-se que a previsão de julgamento, por tribunal de qualquer Estado-parte, de pessoas culpadas do crime do *apartheid*, equivalia a desrespeitar o princípio da territorialidade da legislação criminal. Recordava-se que as convenções que tratam de crimes internacionais, como a Convenção de Crime de Genocídio, aplicam-se entre as partes e supõem a incorporação de suas normas ao direito interno. Excluída a hipótese de adesão da África do Sul à Convenção, inexistiria o liame que tornaria eventualmente possível a sua aplicabilidade (cf. Instruções para a Delegação do Brasil à XXVII sessão da Assembleia Geral da ONU, p. 70-73).

No plano multilateral, a nova posição brasileira buscava a recomposição com as forças afro-asiáticas e um novo vínculo de ligação com os Não Alinhados. Nesse sentido, o Brasil passou a votar favoravelmente em todas as resoluções que refletiam as aspirações solidárias do grupo africano, abandonando a instância de defesa contra os embargos comerciais à África do Sul e mantendo-se apenas contrário às sanções referidas no artigo 42 da Carta da ONU, que consistem no uso da força armada mediante ações navais, aéreas e terrestres<sup>191</sup>. Por outro lado, participou ativamente nos certames destinados a abordar as questões da descolonização e da eliminação do racismo, dentre os quais mereceram especial atenção a Conferência Mundial de Ação contra o *Apartheid*, realizada em Lagos, em agosto de 1977, e a Conferência Mundial de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, realizada em Genebra, em agosto de 1978.

No âmbito bilateral, o pragmatismo responsável impôs um esfriamento das relações, “o que, entretanto, não significava que deveriam deteriorar-se”<sup>192</sup>. Tratava-se, apenas, de reconduzi-las ao nível adequado e próprio, mediante redução nos contatos oficiais, desestímulo ao aumento dos fluxos comerciais e cumprimento das resoluções da ONU, especialmente no tocante à suspensão do intercâmbio cultural e desportivo. Nos primeiros momentos da Administração Silveira, a posição do Brasil foi, assim, inspirada por uma atitude de *wait and see*, porquanto ainda ecoavam os sinais de possíveis mudanças na conduta internacional da África do Sul. Diziam as diretrizes gerais para a delegação do Brasil à XXX sessão da Assembleia Geral da ONU:

O governo de Pretória vem dando indícios de flexibilidade na sua política externa, em particular no tocante à Rodésia do Sul e à Namíbia. A primeira indicação foi proporcionada pela atitude de marcada moderação e cautela com que o governo de Pretória seguiu os acontecimentos de Moçambique, não se deixando envolver numa aventura intervencionista [...]. Não se pode completamente eliminar a

---

191 Diretrizes Gerais para a Delegação do Brasil à XXX sessão da Assembleia Geral da ONU, p. 17.

192 Despacho telegráfico nº 55, de 8 de julho de 1975, para a Embaixada do Brasil em Pretória.

possibilidade de que as iniciativas no tocante à política externa sejam o prólogo de modificações no tocante à política de aparteidismo<sup>193</sup>.

Todavia, a subsequente desilusão com as perspectivas de mudanças na política do *apartheid*, agravada pela intervenção sul-africana em Angola, alteraria o ânimo da atitude cautelosa do Brasil, afastando por completo as hipóteses de reversão do quadro de congelamento das relações bilaterais. Por outro lado, à medida que se intensificavam os contatos e se desenvolvia o comércio com o restante da África, em especial com a Nigéria (que passaria a absorver 60% das exportações brasileiras para a região subsaariana, com o petróleo representando o principal produto de importação), via-se o Brasil diante da necessidade de diminuir as zonas de atrito com os parceiros africanos, tornando-se imperiosa uma melhor caracterização do relacionamento com Pretória.

Com esse propósito, procedeu-se, paulatinamente, à desagregação dos vínculos bilaterais, suspendendo a nomeação de um titular para a Embaixada naquela capital, revogando a concessão dos vistos automáticos e de múltiplas entradas no Brasil para autoridades sul-africanas, diferenciando, também para os fins de ingresso no Brasil, os nacionais da Namíbia, dos quais não mais se aceitariam documento de viagem emitido pelas autoridades sul-africanas, encerrando as atividades do setor de promoção comercial em Pretória, fechando o Consulado Geral na Cidade do Cabo e tomando medidas administrativas para a implementação do embargo de armamentos decretado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tratava-se, agora, de diminuir, ao mínimo, toda e qualquer reverberação de atitudes brasileiras na África do Sul. Diziam as instruções para a Embaixada em Pretória: “A orientação de se manter um perfil discreto e evitar manifestações que possam derivar em polêmicas é a que melhor corresponde aos objetivos da política externa brasileira nessa área”<sup>194</sup>.

---

193 Diretrizes Gerais para a Delegação do Brasil à XXX sessão da Assembleia Geral da ONU, p. 13-14.

194 Despacho nº 10, de 18 de julho de 1977 à Embaixada do Brasil em Pretória.

A exemplo do que ocorreu com a PEI, a postura coerente e responsável da política externa em relação à África do Sul não foi totalmente compreendida por determinados setores do governo brasileiro e do empresariado nacional. Ainda entusiasmados com as potencialidades do intercâmbio bilateral e reinterpretação o sentido pragmático das relações externas do Brasil, passariam a estimular sub-repticiamente os negócios com o país do *apartheid*. Tal atitude, além de comprometer os esforços da chancelaria, voltava a emitir sinais contraditórios para a comunidade internacional. Em 1977, as importações de produtos sul-africanos dariam um salto de 220% e se manteriam em ascensão por quatro anos consecutivos. Tão ou mais desconcertantes do que os números na pauta comercial seriam, todavia, as suas razões, na maior parte derivadas de vultosos investimentos sul-africanos na economia brasileira.

Estabelecida no Brasil desde fins de 1973, a Anglo-American Corporation do Brasil – Administração, Participação, Comércio e Empreendimentos Mineiros Ltda. (AMBRAS) foi autorizada, a partir de 1975, a fazer significativos investimentos em setores estratégicos da economia nacional. Adquiriu, inicialmente, 49% das ações da maior mina de ouro subterrânea do Brasil, a Morro Velho de Minas Gerais, e, por essa via, tornou-se sócia do Grupo Bozano Simonsen, cujas ações também foram repartidas com a MINORCO (Bermudas), a *holding* da empresa sul-africana para as Américas. Posteriormente, por intermédio de subsidiária vinculada à De Beers Consolidated Mines, a AECI, em sociedade com a IBEX participações S.A., tornou-se proprietária de empresas brasileiras na área de explosivos, das quais a Companhia de Explosivos Valparaíba, sediada no Estado de São Paulo, era também importante supridora de extensa gama de produtos para empresas brasileiras produtoras de material bélico<sup>195</sup>.

---

195 FIG, David. South Africa's interests in Latin America, *South African Review*, p. 243-249.

Os investimentos sul-africanos no Brasil se expandiram consideravelmente anos mais tarde, atingindo o total acumulado de US\$ 84,6 milhões, em 1979. A partir desse ano, ingressariam no país por intermédio da MEADOW Investments Ltda. (Libéria), que, apenas em 1980, registrou no Banco Central o total de US\$ 104,9 milhões destinados à AMBRAS. Desde então, se pulverizaram, via outras triangulações, em diversas empresas brasileiras na área da mineração (mas não apenas nela), sendo digno de registro a constatação de que, em 1987, 39,7% dos investimentos da Libéria no Brasil, ou seja, US\$ 201,3 milhões, eram de capitais vinculados direta ou indiretamente a empresas sul-africanas<sup>196</sup>. Conforme denunciou o Professor Nunes Pereira, em artigo para a revista Estudos Afro-Asiáticos, a Anglo-American, além de seus negócios no setor aurífero, controla (segundo dados de 1987), em relação ao total da produção brasileira, 72,3% do níquel, 44,6% do nióbio, 32,7% do tungstênio, 14,4% dos fosfatos e 3,8% da prata<sup>197</sup>.

Também atraída pelas potencialidades brasileiras, em 1983, a mega-empresa De Beers (De Beers do Brasil) deu início às operações de sua divisão de diamantes no estado de São Paulo e, três anos mais tarde, iniciou investimentos na lavra de diamantes industriais, no estado do Mato Grosso<sup>198</sup>.

À medida que se expandiam os negócios sul-africanos no Brasil, crescia com eles o *lobby* pelos interesses de Pretória, sutilmente manobrados pela Embaixada em Brasília. A Administração Saraiva Guerreiro no Itamaraty seria alvo constante de grupos de pressão, interessados em alterar os rumos da política brasileira para a África do Sul.

---

196 Despacho da DePE/MRE em memorando MRE/DAF-II/003, de março de 1988, com base em informações fornecidas pelo Banco Central do Brasil.

197 PEREIRA, José Maria Nunes. O *apartheid* e as relações Brasil-África do Sul, *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 14, 1987, p. 47.

198 FIG, David FIG. South Africa's interests in Latin America, *South African Review*, p. 249.

## Capítulo 6

# A coerção (1978-1984)

### 6.1. A “estratégia nacional” e as reformas de Botha

O fracasso da política externa de Vorster dramatizou a ameaça com que se defrontaria o regime sul-africano. Se até a derrocada do império português os efeitos da pressão externa se traduziam no isolamento político do país, a existência de governos de orientação marxista, debruçados sobre as fronteiras sul-africanas e apoiados pela presença de forças estrangeiras, trouxe a Pretória a síndrome do *total onslaught*, este entendido, segundo interpretação do General Magnus Malan<sup>199</sup>, como uma luta ideologicamente motivada por Moscou, visando à subversão da ordem estabelecida em todos os campos da atividade humana e a sua substituição por um “governo negro de orientação comunista”<sup>200</sup>.

Como resposta à percepção da “agressão total”, Pieter Willem Botha introduziu em sua gestão o princípio da *total national strategy*, segundo o qual a segurança do Estado dependia de uma estrutura de governo coesa, do envolvimento do aparato defensivo militar em todas as esferas da vida civil e da condução de reformas políticas voltadas

---

199 Ministro da Defesa do governo P. W. Botha.

200 GELDENHUYS, Deon. *The diplomacy of isolation*, p. 209.

para o fortalecimento do sistema. Para esse fim, recriou o Conselho de Segurança do Estado e a ele atribuiu, com o objetivo primordial de zelar pela segurança nacional, as funções de planejamento político e estratégico do governo. A descentralização perversa de Vorster seria substituída pelo rigor de um órgão central, diretamente comandado pelo chefe de governo, cujo poder se via fortalecido para o encaminhamento de novas iniciativas de política interna e externa.

Ao induzir o debate sobre a reforma do sistema de governo, P. W. Botha tinha em mente três objetivos: a recuperação da credibilidade internacional, o alargamento da sua base de apoio para incluir os grandes senhores da economia, geralmente apoiantes dos partidos liberais, e a descompressão das tensões internas, mediante a integração na vida política dos elementos moderados dos demais segmentos da população. Enquanto o primeiro pretendia o relançamento da imagem sul-africana no mundo, sob a percepção de que se iniciara um governo reformista, os outros dois procurariam evitar que as pressões externas encontrassem uma base interna progressivamente dividida, suscetível de manobra pelos extremos.

Sobre os conceitos de “democracia consensual”, “divisão de poder” e “corresponsabilidade” – os mesmos que Vorster havia procurado impor aos países vizinhos – Botha conduziu uma reforma do sistema, que, na aparência, procurava a integração gradual das demais etnias na vida política. Nesse sentido, promoveu a reformulação da Constituição sul-africana, da qual resultaria o fortalecimento dos poderes do Executivo, com a unificação dos cargos de Chefe de Estado e de Governo, bem como a criação de um Parlamento tricameral, gerido por um sinuoso sistema de assuntos gerais (*general affairs*) e assuntos próprios (*own affairs*), no qual teriam assento, respectiva e separadamente, os representantes das populações branca, mestiça e asiática.

Enquanto a nova Constituição acabaria por significar tão-somente uma “atualização” do *apartheid*, com o agravante de que continuava a não reconhecer os direitos legítimos da grande maioria da população, outros



aspectos das reformas, atribuídas às pressões dos setores econômicos, lograram efetivamente criar um clima de expectativa positiva. Entre eles, destacaram-se a eliminação do “*apartheid* de superfície”<sup>201</sup>, o relaxamento na aplicação do *Mixed Marriage Act*, do *Immorality Act* e do *influx control*, bem como o reconhecimento dos sindicatos de trabalhadores negros, que passariam a exercer, com relativa liberdade, os seus direitos econômicos.

As reformas e a imagem progressista de Botha provocaram uma segunda dissensão no Partido Nacional, dele se afastando a ala mais ortodoxa para formar o Partido Conservador, liderado por Andries Treurnicht<sup>202</sup>. A subsequente reacomodação das forças políticas, bem mais ampla do que a verificada na era Vorster, teve importante impacto na cena internacional, porquanto projetou a imagem de que o Partido Nacional se movera para uma posição mais central, transferindo a pressão da oposição, da esquerda para a direita. Assim, a vertente reformista, provada à custa de uma ruptura no *afrikanerdom* e, agora, ameaçada pelo novo conjunto de forças reacionárias, conferia um novo crédito a Pretória. A impressão generalizada de que a paralisia do sistema havia sido rompida criava expectativas e, por essa via, as condições para a implementação de uma nova política externa, em que a coerção se justificaria a título de manutenção da paz.

## 6.2. A militarização da política externa

Ao longo de sua passagem pela pasta da Defesa, Botha desenvolveu uma visão do mundo em termos estratégico-militares. Considerava que a “agressão total” comandada por Moscou e seus aliados consistia numa operação voltada para a subversão do mundo ocidental livre,

201 Expressão do autor com base na observação pessoal de que as manifestações ostensivas e visuais do *apartheid* foram suprimidas, especialmente nos principais centros urbanos do país, permanecendo, todavia, fortemente infundidas na rede subterrânea de cerceamento aos direitos básicos do cidadão não branco.

202 Desde D. F. Malan, todos os chefes do governo sul-africano, à exceção de P. W. Botha (eleito pela Província do Cabo), alcançaram aquela posição por intermédio da liderança do Partido Nacional no Transvaal, principal reduto do *afrikanerdom*. Andrew Treurnicht ocupava esta posição antes da dissidência, sendo substituído por F. W. de Klerk.

sendo a África do Sul apenas uma meta importante, pelo valor da sua economia. A ela estaria sendo dirigido um ataque não apenas pela via das armas, mas, também, pela tática indireta dos boicotes e da propaganda, dos quais participaria o próprio Ocidente, já em fase de capitulação. A teoria-resposta da “estratégia nacional total” imporia uma revisão da política externa, em que a segurança passava a ser a meta primordial e a diplomacia um instrumento da defesa. Com essa finalidade, indicou a combinação de quatro opções estratégicas nas relações externas da África do Sul: a) neutralidade; b) aproximação com a África; c) aproximação com as potências intermediárias; e d) defesa contra as agressões externas<sup>203</sup>.

O conceito de neutralidade nunca foi suficientemente desenvolvido. Intencionalmente vago, conforme interpreta James Barber<sup>204</sup>, refletia um estado de espírito dos governantes sul-africanos, de decepção quanto ao comportamento geral do Ocidente, em particular dos Estados Unidos, a quem responsabilizavam pela intensificação da campanha de difamação contra a África do Sul. Paralelamente, servia para conferir nova roupagem à política externa sul-africana perante os países vizinhos, dissociando-a das iniciativas fracassadas de paz induzidas pelo Ocidente<sup>205</sup>, conferindo-lhe dissimulada solidariedade com os anseios não alinhados da região e dotando-a da necessária credibilidade para viabilizar a formação de uma “constelação de estados sul-africanos”, em que uma aliança regional econômica neutralizasse a influência do marxismo e demonstrasse, por meio de projetos comuns e pactos de segurança, a superioridade do sistema capitalista.

A opção africana significava, portanto, uma consequência da “neutralidade” e um fim nela mesma, ditado por considerações de segurança e não mais pela necessidade de aceitação internacional do regime. Conforme assinalou Robert Jaster<sup>206</sup>, a noção de “uma ponte

---

203 As opções foram anunciadas em pronunciamento no Congresso do Partido Nacional, na cidade de Durban, em agosto de 1979 (cf. BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 260-261).

204 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 261.

205 Telegrama nº 102, de 20 de abril de 1979, recebido da Embaixada do Brasil em Pretória.

206 JASTER, Robert S. *The defence of white power*, p. 12.

para o Ocidente” seria substituída pela ideia de uma África Austral “intramuros”, dentro da qual a África do Sul e seus vizinhos encontrariam soluções para os problemas regionais, sem a interferência externa. Na prática, recorria-se, mais uma vez, à antiga tática de patrocínio à formação de governos submissos, temporariamente bem-sucedida com a vitória da *Democratic Turnhalle Alliance* (DTA) nas eleições da Namíbia, em dezembro de 1978, e do *United African National Council* na Rodésia, em abril de 1979<sup>207</sup>. Todavia, o sucesso de Lancaster House, com a ascensão de Robert Mugabe no novo Zimbábue, e o lançamento da *Southern Africa Development Coordinating Conference* (SADCC), como frente de libertação econômica da África do Sul, frustrariam definitivamente os planos de Pretória e colocariam em marcha as operações de desestabilização e desmoralização dos governos regionais, última opção para o exercício e reconhecimento da hegemonia sul-africana.

As incursões militares e as operações de desestabilização, conquanto partes de uma mesma política de coerção, eram vistas a partir de ângulos diferentes. O professor Deon Geldenhuys, em estudo preparado para o *South African Institute of International Affairs*<sup>208</sup>, recorda que as primeiras, ostensivas, praticadas no estilo das intervenções cirúrgicas de Israel nos Estados árabes, eram dirigidas contra os santuários dos movimentos de libertação (ANC e SWAPO) e pretendiam, simultaneamente, o efeito de intimidação e punição aos Estados-hóspedes. As segundas, geralmente conduzidas por ações clandestinas, variavam entre atos de sabotagem econômica e o apoio direto ou indireto aos movimentos dissidentes (UNITA, RENAMO e LNLA)<sup>209</sup> e visavam à desmoralização política e ao enfraquecimento econômico dos governos regionais.

---

207 P. W. Botha levou adiante o plano de Vorster e realizou eleições na Namíbia, em dezembro de 1978. Delas resultou vencedora uma coalizão partidária, liderada pelo Partido Nacional do território, que se autointitulou *Democratic Turnhalle Alliance* (DTA). Não houve reconhecimento internacional dessas eleições. A DTA se apresentou, durante muito tempo, como a segunda força política da Namíbia.

208 GELDENHUYS, Deon. *South Africa's regional policy*, p. 28-30.

209 União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) e *Lesotho National Liberation Army* (LNLA).

No mesmo estudo, Geldenhuys coloca em discussão a questão do objetivo final da política de coerção. Entre as hipóteses, considerava pouco provável a de um *total onslaught* às avessas, porquanto seria duvidoso que a África do Sul tivesse suficientes recursos para deslocar vários governos regionais e substituí-los por governos impopulares. A experiência nas guerras em Angola, Rodésia e Namíbia teria comprovado os altos custos do que qualificou de um papel de “cubanos brancos”. Sem todavia deixar de supor que esse cenário fosse eventualmente reproduzido em um ou dois países da região (como viria a se verificar no Lesoto), admitiu duas outras hipóteses, não necessariamente excludentes: a de forçar uma mudança de atitude do desestabilizado em relação ao desestabilizador; e ou a de uma atitude simplesmente preventiva.

A combinação das duas últimas hipóteses também traria subjacente a certeza de que a militarização da política sul-africana decorria, em primeiro lugar, do temor de uma ação bélica externa contra o regime (a postura marxista de Maputo impunha não só uma solidariedade política, mas também militar com o ANC) e, em segundo, da premente necessidade de demonstração interna da capacidade de resposta do governo contra movimentos de insurgência (a percepção de que a libertação estaria sendo conduzida pela luta armada deveria ser confrontada com a real capacidade de defesa do regime). Por outro lado, a postura militar buscava, pela coerção, o reconhecimento do governo de Pretória e da hegemonia sul-africana na região, o que também significava, considerado o quadro global da confrontação ideológica, a transformação da interdependência econômica do subcontinente em uma relação que atestasse o fracasso do socialismo marxista praticado na região. O aperto de mão entre Botha e Machel, em Incomati, seguido das promessas de investimento sul-africano em Moçambique retratariam essa situação.

Retomando as opções estratégicas, a aproximação com as potências intermediárias, também conhecida como “opção pária”<sup>210</sup>, era produto tanto da “neutralidade”, quanto da militarização do regime. Procurava somar noções de poder militar e econômico, reduzir o isolamento psicológico e diminuir a dependência das políticas voláteis das grandes potências. A cooperação desenvolvida com Israel, com Taiwan, com a Coreia do Sul, com o Chile, com o Paraguai e, em menor grau, com a Argentina, além das tentativas de cooptação do estamento militar brasileiro, seriam conduzidas basicamente pelo veio da luta anticomunista e do comércio clandestino de armas e de materiais sensíveis. A opção teve seu melhor momento durante o conflito das Malvinas, em que a África do Sul se viu diante de uma nova situação real para demonstrar o valor da sua posição estratégica, com realce para a base naval de Simonstown, que, ironicamente, a Grã-Bretanha, anos antes, havia considerado de emprego duvidoso<sup>211</sup>.

Israel e Taiwan seriam igualmente vitais para o desenvolvimento da capacitação nuclear sul-africana. Suspeitas generalizadas indicariam que, desde meados dos anos 1970, Pretória estaria preparando sua entrada no restrito clube de países detentores de artefatos atômicos. Particularmente preocupantes foram as evidências obtidas, em 1977, com a identificação de locais especialmente preparados para testes, no deserto do Kalahari, bem como, em setembro de 1979 e em dezembro de 1980, com os sinais indicativos de explosões nucleares no Atlântico Sul, rastreados pelo satélite norte-americano Vela. Conquanto remota fosse a hipótese de utilização de armas nucleares em guerras convencionais, Pretória utilizou a ambiguidade para manter-se na AIEA, para transformar a assinatura do TNP em instrumento de barganha e para realçar sua posição perante seus críticos e inimigos. Conforme salientou Kenneth Grundy: “South Africa’s experience after the Kalahari and Vela incidents is that the Western World seems to take South Africa more

---

210 BARBER, James. *South Africa’s foreign policy*, p. 261.

211 Cf. capítulo A CONFIANÇA, o nexo ou a “conexão” ocidental?

seriously when nuclear weapons are involved. A nuclear threat does serve diplomatic purposes”<sup>212</sup>.

Ainda que o objetivo da política sul-africana de coerção fosse a subjugação dos seus vizinhos para transformá-los em estados-vassalos, Pretória sabia que o reconhecimento da sua hegemonia não significava compactuação com o regime racista. Deste modo, a desestabilização não seria apenas um meio, mas um fim nela mesma, sistemática enquanto perdurasse a noção estereotipada do *total onslaught*. Como recordou o Embaixador João Salgueiro, em artigo escrito para revista do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Portugal<sup>213</sup>, Ken Flower<sup>214</sup>, ao conceber a RENAMO, tinha um objetivo bem definido: criar e perpetuar a instabilidade em Moçambique.

Dessa forma, as frequentes incursões em Angola contra os santuários da SWAPO, os *raids* em Moçambique e no Lesoto contra bases do ANC e as escaramuças na região da Matabelândia no Zimbábue seriam debitadas no crédito das expectativas criadas em torno do reformismo de Botha, enquanto que o apoio à UNITA, o estímulo à RENAMO e as sabotagens econômicas se camuflariam na nova onda conservadora de Ronald Reagan e Margaret Thatcher. Esta afirmou em viagem aos EUA:

Há agora uma real possibilidade de que os conflitos nas fronteiras da África do Sul [...] serão em breve solucionados. Isto, somado a bem-vindas iniciativas no âmbito da política interna sul-africana, oferece oportunidade para o esvaziamento da crise regional e para o progresso em direção ao fim do isolamento da África do Sul nas relações internacionais<sup>215</sup>.

---

212 GRUNDY, Kenneth. *South Africa*, p. 108.

213 SALGUEIRO, João. Acordo de Nkomati: antecedentes do entendimento, *África Austral – o desafio do futuro*, p. 39.

214 Chefe da Polícia rodesiana no período Ian Smith.

215 Telegrama nº 25, de 18 de janeiro de 1980, da Embaixada do Brasil em Pretória.

### 6.3. O “engajamento construtivo” e a distensão

O “novo globalismo” da era Reagan, justificado pela necessidade do combate ao expansionismo soviético, recolocou a questão Leste-Oeste no marco do confronto ideológico e reconduziu os conflitos regionais para a balança do poder mundial. Baseada nesta premissa, a política de Reagan para a África Austral, ligeiramente temperada pelas convicções pessoais de Chester Crocker<sup>216</sup>, advogava o envolvimento do Ocidente na promoção da distensão entre Pretória e os demais países da região, de maneira aberta e sem contradição de retórica. Ao mesmo tempo, buscava a indução de mudanças na política racial da África do Sul, a partir de uma percepção correta da dinâmica interna e não apenas do ponto de vista de uma noção inflada do poder norte-americano. Conforme ironizou o professor Austin Chakaodza:

[...] the policy of “Constructive Engagement” saw change in South Africa through the ‘Neo-*apartheid*’ formula. That is, there should be “conciliation” with the *apartheid* regime, and quiet pressure for change within the *apartheid* system should be exerted on the South African regime<sup>217</sup>.

O “engajamento construtivo”, como veio a ser cunhada a política de Washington para a África Austral, embora revestido de um véu de imparcialidade, não escondia suas simpatias pela África do Sul, nem mesmo pelos movimentos de dissidência regionais identificados com uma linha política pró-ocidental. Restabeleceu, na prática, apenas sob nova roupagem, a noção dos interesses estratégicos da era Kissinger, ao passo que, pela pressão discreta sobre Pretória e pelo estabelecimento de novos vínculos econômicos com os demais países africanos (inclusive diretamente com a comunidade negra sul-africana), obtinha a confiança necessária para o exercício de um novo papel de mediação na área.

216 Assistant Secretary of State for Africa.

217 CHAKAODZA, Austin M. *International diplomacy in Southern Africa*, p. 113.

O advento da Administração Reagan, com suas doutrinas conservadoras, foi muito bem-recebido em Pretória. A mudança de enfoque da cruzada moralista de Carter para uma nova retórica anticomunista favorecia os planos de Botha: conferia-lhe o respaldo necessário para prosseguir nas reformas internas, ao mesmo tempo em que lhe garantia a cobertura moral para praticar, impunemente, sua política de desestabilização regional. A ênfase republicana na não intervenção do Estado nos negócios da economia, dava-lhe, por outro lado, a certeza de que as ameaças dos boicotes seria, senão substituída, ao menos contra-arrestada com novas hipóteses de cooperação bilateral. Assim, além do retorno da diplomacia da *realpolitik*, via-se o chefe do governo sul-africano aquinhado com uma nova fase de impulso nos negócios econômicos e comerciais com a maior potência do Ocidente<sup>218</sup>.

O novo enfoque de Washington na África Austral veio ao encontro das preocupações sul-africanas com a segurança. Na questão da Namíbia, essa convergência ficaria evidente na medida em que também interessava ao governo norte-americano tanto a desmoralização das forças internacionalistas de Cuba quanto a proteção de seus interesses na região. A criação do conceito do *linkage*, que vinculava o plano de independência do território à retirada das forças estrangeiras da região, promovia o adiamento da implementação da Resolução 435/78 do CSNU e concedia a Pretória a possibilidade de forjar, na região, um complexo esquema de condicionantes a serviço de seus interesses.

Assim, enquanto cabia a Chester Crocker convencer o mundo das razões do *linkage* e a melhor maneira de desfazê-lo, Botha ganhava tempo para recompor a situação política na Namíbia, na qual o fracasso do Governo interino da DTA seria substituído por uma nova *Multi-Party Conference* (MPC), criada com o objetivo de reagrupar as forças-fantoches de Pretória e impor novo complicador ao plano de independência do território. Nesse processo, aproveitou a sua liberdade de ação para

---

218 *Ibid.*



manter a ocupação militar do sul de Angola, de onde as suas forças armadas se movimentariam com mais desembaraço nas operações militares contra a SWAPO. Com essa tática, buscava-se diminuir o moral dos “legítimos representantes do povo namibiano” e, paralelamente, conceder apoio material e logístico aos aliados da UNITA.

A manutenção do apoio velado às forças de Jonas Savimbi, também respaldadas, ideologicamente, pelo novo governo norte-americano, constituía elemento tático de importância cabal para a formação do nó górdio que iria manter a região sob as rédeas de Pretória. Por detrás desse apoio, escondia-se a mal-disfarçada convicção sul-africana de que o *linkage* não se esgotava na retirada dos cubanos da região, antes se estendia, no mínimo, à reconciliação nacional angolana, quando não, se de todo possível, a uma vitória militar sobre o MPLA de José Eduardo dos Santos. Essa posição não excluía, todavia, a hipótese de uma paz em separado, pela qual a África do Sul, quer com Angola, quer com Moçambique, concordasse no desengajamento de suas forças, contra a garantia de que seus vizinhos não forneceria apoio material aos movimentos de libertação sul-africanos.

A combinação da política de coerção sul-africana com a persuasão da diplomacia norte-americana, coadjuvada pela mediação portuguesa, formava, assim, o conjunto de razões que acabou por esgotar a capacidade de resistência dos países da região. Ressalvado o Zimbábue, que, pelo pragmatismo de Mugabe, optara por atitude de abstenção no apoio direto aos movimentos de libertação, concentrando seus esforços na propaganda contra Pretória, Angola e Moçambique aceitaram os termos da negociação proposta pelo governo sul-africano. O Acordo de Lusaca, de 16 de fevereiro de 1984, e o Acordo de Incomati, de 16 março de 1984, reverteram o ambiente de pessimismo e criaram, aos olhos de muitos, novas expectativas quanto aos propósitos sul-africanos<sup>219</sup>.

---

219 O Acordo de Lusaca previa a criação de uma zona desmilitarizada no sul de Angola, na qual o governo de Luanda se comprometia a não permitir a presença de combatentes da SWAPO. Por outro lado, previa a retirada das forças sul-africanas de Angola, em etapas, até abril de 1984. O Acordo de Incomati, também classificado de pacto de não agressão, previa o compromisso de Maputo de não abrigar bases do ANC em Moçambique e o de Pretória de não

Seria, naturalmente, de extrema simplificação considerar que a distensão alcançada na primeira metade de 1984 provinha exclusivamente da hegemonia militar sul-africana. Traduzia, também, um sentido de “contenção” das partes. Se, de um lado, Pretória acreditava ter obtido o sucesso desejado com a sua “diplomacia militar”, de outro, reconheceu que sua presença em Angola e na Namíbia tornava-se extremamente dispendiosa. Afora a realidade dos custos materiais, pesava a incerteza quanto ao resultado de um confronto direto entre as *South African Defense Forces* e a soma das FAPLA com as tropas cubanas, auxiliada com armamento e orientação soviéticos. Os nacionalistas em Pretória tinham a noção exata do preço político de uma situação em que seus filhos brancos viessem a ser humilhados ante às armas de seus desafetos vizinhos negros.

Para Angola e Moçambique, os Acordos representavam um encontro com a realidade inexorável, um posicionamento pragmático, que reconhecia implicitamente a superioridade econômico-militar da África do Sul, em troca de um compromisso possível de coexistência, compensado com a expectativa de apoio ocidental, para o qual estariam dispostos a aumentar as tintas de suas políticas não alinhadas. Ademais, conscientes das limitações do apoio do Leste, mais convinhavam, a esta altura, entendimentos que não exacerbassem as tensões e que vinculassem Pretória a um compromisso público e internacionalmente fiscalizável, capaz de servir de instrumento de pressão e de denúncia contra a credibilidade sul-africana.

De todas as formas, enquanto Washington comemorava o sucesso de sua política, P. W. Botha se preparava para cobrar de seus parceiros ocidentais os dividendos da distensão na África Austral. Em junho de 1984, com os Acordos de Lusaca e Incomati em sua mala, desembarcou em oito capitais europeias, constringendo os líderes ocidentais a recebê-

---

apoiar movimentos dissidentes no país vizinho. Dispunha, ademais, sobre a retomada dos contatos bilaterais na área econômica. Em ambos os casos, foram criadas Comissões Conjuntas de Monitoramento para o cumprimento dos Acordos.

-lo, com as devidas honras, e a expor ao mundo o grau de envolvimento econômico de seus países com a África do Sul. A coerção da política sul-africana se desdobrava em cobrança pelo fim do isolamento internacional. A respeito escreveu James Barber:

On the basis of the cautiously positive Western reaction to the new constitution and of the positive view of regional developments in early 1984, Botha was able to undertake a tour of West European capitals [...]. Not since the days of General Smuts before the National Party came to power was a South African Prime Minister able to embark on such an extensive series of official visits to countries overseas. It appeared to some that South Africa was at last beginning to emerge from political isolation<sup>220</sup>.

Se, mais uma vez, a ação externa da África do Sul era capaz de encobrir a realidade de seu drama nacional, a euforia da distensão tinha seus dias contados. Pouco tempo depois, Botha se defrontaria com o agravamento das tensões internas, enquanto voltavam as recriminações e suspeitas na cena regional. Desfazia-se o otimismo e desapareciam as esperanças. Ficaria claro o quanto efêmera havia sido a fantasia das reformas e da *pax* pretoriana.

#### 6.4. O Brasil entre o Terceiro Mundo e o *lobby* sul-africano

A gestão Saraiva Guerreiro no Itamaraty manteve a linha de orientação iniciada no governo anterior, imprimindo, todavia, maior ênfase ao “universalismo” das relações externas do Brasil. Em razão das frustrações gerais com a condução do diálogo Norte-Sul e diante das dificuldades no intercâmbio com os países industrializados, essa vertente seria particularmente utilizada para estreitar os contatos com os países em desenvolvimento, dos quais surgiria não apenas um reforço da solidariedade política sul-sul, mas, também, um significativo aumento do comércio com as nações do Terceiro Mundo. Em conferência

---

220 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 296.

na Câmara de Comércio Afro-Brasileira, o chanceler brasileiro lembrava que “o Brasil, na sua qualidade de país [...] ocidental e do Terceiro Mundo, pretende fortalecer e expandir seus contatos internacionais, sobretudo com os demais países em desenvolvimento”<sup>221</sup>. Em Nova Delhi, o observador brasileiro na VII Reunião dos Não Alinhados confirmava: “o Brasil se dedica à meta da promoção da cooperação política e econômica entre as nações do Terceiro Mundo”<sup>222</sup>. Não se tratava, explicava o Ministro Guerreiro, de um processo de exclusão, mas de uma constatação de que:

[...] as relações entre os próprios países do Sul constituem o segmento relativamente mais dinâmico do quadro atual, tanto do ponto de vista estritamente econômico quanto pela dimensão política nova e importante que aportam ao cenário mundial<sup>223</sup>.

Nesse quadro, as relações do Brasil com a África ultrapassariam o discurso das afinidades históricas e culturais bem como os interesses imediatos do intercâmbio comercial para situarem-se também dentro de um contexto de conjugação de esforços políticos para o concerto de posições na promoção de “transformações que tornem a ordem internacional mais justa, equitativa e democrática”<sup>224</sup>. Deveriam, portanto, pautar-se por um comportamento desinibido, de confiança mútua e de sinceridade de propósitos. O ajustamento de posições com a OUA, as inúmeras trocas de visitas, envolvendo Chefes de Estado e de Governo, Ministros e incontáveis missões especiais, bem como a ampliação da rede diplomática brasileira no continente e a efetiva realização das intenções assinaladas nos inúmeros comunicados conjuntos ajudariam a recompor e realçar a imagem do Brasil na África.

---

221 GUERREIRO, Ramiro Saraiva, conferência na Câmara de Comércio Afro-Brasileira, São Paulo, 15 de janeiro de 1982, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 32, p. 49.

222 THOMPSON-FLORES, Sérgio, discurso do Observador brasileiro na VII reunião de Países Não Alinhados, em Nova Delhi, a 10 de março de 1983, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 36, p. 23.

223 GUERREIRO, Ramiro Saraiva, conferência na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1981, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 30, p. 100.

224 FIGUEIREDO, João. Mensagem ao Congresso Nacional, em 1º de março de 1980, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 24, p. 6.

De especial significado, foram a visita do General Figueiredo a Nigéria, Guiné-Bissau, Senegal e Cabo Verde e as viagens do chanceler brasileiro, entre outras, a cinco dos países da Linha de Frente, ocasião em que seriam definitivamente enterradas as lembranças do apoio brasileiro ao colonialismo português<sup>225</sup>.

As relações com a África do Sul, ainda que reduzidas a níveis mínimos, não se coadunavam com o espírito e as metas da política de traços terceiro-mundistas. Formavam, como assinalou Carlos Conde, em *O Estado de S. Paulo*, “um corpo estranho na diplomacia brasileira”<sup>226</sup>. O rompimento, embora uma solução lógica, não satisfazia, entretanto, os setores mais conservadores da sociedade brasileira, porquanto um gesto nesse sentido viria a ser interpretado como uma agressão ao elo ocidental das relações externas do Brasil. Ademais, esses mesmos setores, de um modo geral críticos à nova ênfase da política externa, viam suas posições fortalecidas pelas pressões dos interesses econômicos sul-africanos no Brasil. Dirigiam-se elas a todos os níveis da Administração Federal, porém eram sistematicamente exercidas no Congresso Nacional e junto à grande imprensa. No primeiro caso, se traduziam em visitas anuais de parlamentares à África do Sul, a convite do Departamento dos Negócios Estrangeiros e Informação e, no segundo, nos frequentes artigos e editoriais publicados, a intervalos regulares, nos principais periódicos brasileiros.

De um modo geral, a imprensa cooptada procurava realçar o fato de que a política brasileira, enquanto de matriz ocidental, investia sem vantagens concretas na aproximação com o mundo mais pobre, muitas vezes contrariando, ao longo desse processo, princípios basilares da convivência pacífica entre as nações, tidos como dogma da ação externa do Brasil. Nesse contexto, a África do Sul era retratada pelo seu lado bem-sucedido, pelo perfil ocidental da minoria instalada no poder e pela sua capacidade de realizar bons negócios com o Brasil, em contraste

---

225 CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*, p. 405.

226 CONDE, Carlos. Brasil se afastará de Pretória, *O Estado de S. Paulo*, edição de 15 de junho de 1980, p. 3.

com as incertezas e as assimetrias no relacionamento com o restante da África. Em editorial intitulado “Razões Surradas”, o *Jornal do Brasil* opinava no sentido de que:

Não há comparação entre as potencialidades econômicas da Líbia e as da África do Sul; mas da Líbia aceitamos até mesmo insultos; enquanto para Pretória, onde não temos sequer Embaixador, reservamos dificuldades desde a concessão de vistos turísticos para o Brasil<sup>227</sup>.

A presença do *lobby* sul-africano na imprensa era flagrante e se fazia sentir pelo excesso no discurso de traços colonialistas, que, em muitos casos, fazia lembrar a apologia da supremacia do homem branco europeu e das vantagens do desenvolvimento separado das raças, ao estilo da prepotência verwoerdiana. Em outro editorial do *Jornal do Brasil*, intitulado “Ilusões Africanas”, defendia-se o ponto de vista segundo o qual a África não passaria de um “inextricável labirinto de raças, de tribos, de culturas diferentes, sobre o qual o movimento de independência dos anos 60 lançou o ‘véu diáfano da fantasia’”. Assim, afirmava-se que “o Estado moderno, aplicado à África, representou na maioria dos casos um castigo, um flagelo, uma fonte extraordinária de despesas inúteis[...]”, razão pela qual “não é fácil imaginar o sistema sul-africano enquadrado dentro de uma só cultura e uma só realidade”, uma vez que isto seria visto pelos próprios agrupamentos étnicos da África do Sul “como um suicídio cultural”. E finalizava:

[...] considerações exclusivamente práticas estariam recomendando uma séria revisão da nossa política africana [...] seria preciso saber por que o Brasil mantém apenas um Segundo Secretário na África do Sul, indiscutível potência regional, fonte ainda mal explorada de intercâmbio. Será para sermos mais realistas do que o rei, e negarmos realidades econômicas que países como Moçambique são os primeiros a reconhecer e a praticar?<sup>228</sup>

---

227 *Jornal do Brasil*, edição de 25 de setembro de 1983, p. 10.

228 *Ibid*, edição de 14 de agosto de 1983, p. 10.

Poucas eram as sutilezas na ação dos grupos de pressão sul-africanos, que não se limitava a destacar contradições aparentes na política externa brasileira. Projetava-se mais além para ir ao ponto de discorrer sobre as supostas vantagens do país da segregação racial, numa indisfarçável defesa do seu regime e propaganda de seus líderes. Em um terceiro editorial, sob o título “Caminhos da África”, o *Jornal do Brasil* manifestou incompreensão quanto à opção brasileira de voltar “as costas intencionalmente a uma região que tem a envergadura econômica de um país europeu”, especialmente quando o Brasil se defrontava com o problema da crise energética, sendo que “a terra do *apartheid*, entre outras especialidades, domina como ninguém a tecnologia da exploração do carvão”. “O *apartheid*”, afirmava o jornal, “é um fruto esdrúxulo da condição multiétnica da maior parte dos estados africanos”, sendo que a sua aplicação estaria ligada “à filosofia que quer fazer da África, ainda que à força, um ‘continente negro’”. Na mesma linha, ao exaltar as reformas do governo Botha, afirmava que “o caráter multirracial das sociedades africanas continua a fazer do ‘governo de maioria’ uma proposta até agora audaciosa - para dizer o mínimo”. E concluía:

[...] o *apartheid* é uma excentricidade entre diversas outras; e não deveria ser obstáculo, nem por um momento, a que o Brasil, à parte sentimentos antigos e fortes com relação à África negra, tratasse, ali, dos seus interesses sem as desvantagens combinadas da retórica e do desconhecimento. Para isto, entretanto, o Brasil teria de contar no sul da África com uma representação diplomática à altura das necessidades - e não, como é o caso, com um simples Secretário de Embaixada<sup>229</sup>.

A pressão dos interesses sul-africanos não modificou a posição da chancelaria de manter inalterado o nível das relações bilaterais. Tampouco influenciou na intensidade e no ritmo que vinham sendo imprimidos à condenação do regime do *apartheid*. Em sentido inverso,

229 *Ibid*, edição de 17 de agosto de 1983, p. 10.

contribuiu para que a posição brasileira na questão global da África Austral se tornasse mais explícita, desinibida e fiel ao compromisso do Estado e do governo com os fundamentos da nacionalidade brasileira. Foi ela incluída na quase totalidade dos documentos oficiais de política externa, nos comunicados conjuntos de visitas bilaterais e de reuniões multilaterais, nas palestras e conferências perante centros acadêmicos, entidades privadas e instituições governamentais, na imprensa, nos diversos eventos promovidos pelos organismos internacionais, na Assembleia, no Conselho de Segurança e nos demais órgãos das Nações Unidas. Essencialmente, ela poderia ser resumida da seguinte maneira:

- a. condenação e repúdio inequívocos ao regime do *apartheid*, porquanto prática ofensiva aos fundamentos da nacionalidade brasileira, violatória dos direitos humanos e inconsistente com a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- b. reconhecimento de que as reformas promovidas pelo governo da minoria branca sul-africana não alterariam a essência da segregação racial institucionalizada, assim como tampouco modificariam a situação de divisão iníqua do território da RAS em bantustãos, de resto não reconhecida pelo Brasil<sup>230</sup>;
- c. a condenação ao *apartheid* não decorre de qualquer consideração “ideológica”, de opções terceiro-mundistas ou de um ritual destinado a aproximar o Brasil do resto do continente africano, mas do interesse nacional permanente e da sua dimensão ética<sup>231</sup>;
- d. “a atitude do regime sul-africano é um flagrante desserviço às causas e aos interesses do Ocidente, que absurdamente alega

---

230 De acordo com a Resolução 544, do Conselho de Segurança da ONU, de 17 de agosto de 1984.

231 GUERREIRO, Ramiro Saraiva, exposição na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, 21 de setembro de 1983, e conferência na Câmara de Comércio Afro-Brasileira, São Paulo, 15 de janeiro de 1982, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, respectivamente, n. 38, p. 45 e n. 32, p. 51.



defender. É fonte permanente de tensão e de polarização na África Meridional, contribuindo para transformar essa área em mais um cenário de confrontação entre o Leste e o Oeste, em detrimento da liberdade de seus povos”<sup>232</sup>;

- e. solidariedade e apoio à justa luta do povo oprimido da África do Sul pela erradicação da discriminação racial e do *apartheid*, nos termos das resoluções pertinentes das Nações Unidas<sup>233</sup>;
- f. manutenção de relações “corretas” com o Governo de Pretória, sem, no entanto, qualquer conteúdo político ou estímulo oficial às correntes de comércio, estas apenas limitadas pelas sanções compulsórias da ONU, razões que justificariam a manutenção de um funcionário diplomático de menor hierarquia à frente da Embaixada do Brasil naquela capital<sup>234</sup>;
- g. condenação à África do Sul pela sua ocupação ilegal da Namíbia, decretada pela Assembleia Geral das Nações Unidas e confirmada pela Corte Internacional de Justiça, da qual surgiu, apoiado pelo Brasil, o Conselho da Namíbia, única entidade legalmente responsável pela administração do território, cuja independência deveria ser promovida no quadro dos entendimentos alcançados na ONU e, especificamente, de acordo com o plano estabelecido pela resolução 435/78 do Conselho de Segurança, sem vínculos com outras questões regionais ou manobras internas tendentes à criação de governos interinos ou assembleias constituintes, sendo reconhecida apenas a *South West Africa People’s Organization*

---

232 Idem, discurso na abertura da XXXVI sessão da Assembleia Geral da ONU, em 21 de setembro de 1981, *Repertório de posições brasileiras recentes sobre temas internacionais* (até 25 de outubro de 1984), p. 51

233 Comunicado Conjunto Brasil-Moçambique, divulgado em Maputo, a 8 de junho de 1980, por ocasião da viagem do Chanceler Saraiva Guerreiro àquele país, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 25, p. 111.

234 Despacho-telegráfico nº 318, de 5 de novembro de 1979, para a Embaixada do Brasil em Pretória.

(SWAPO) como única e legítima representante do povo namibiano;

- h. condenação à agressão praticada pela África do Sul aos países vizinhos, uma vez que constitui contumaz violação do Direito Internacional e fere os princípios da Carta das Nações Unidas de respeito à autodeterminação, à soberania dos Estados, à não ingerência, bem como às demais regras elementares da convivência pacífica entre as nações, sendo o Brasil da opinião de que o governo de Pretória pague compensação pelas perdas humanas e materiais causadas aos governos e cidadãos dos países agredidos e de que a persistência aos atos de agressão seja examinada à luz da aplicação das disposições constantes do capítulo VII da Carta da ONU<sup>235</sup>; e
- i. interesse na manutenção do Atlântico Sul afastado da corrida armamentista e da confrontação entre as superpotências, reservando-o, basicamente, às atividades pacíficas do intercâmbio comercial, econômico, cultural e humano<sup>236</sup> e nele reconhecendo um elo fundamental de aproximação e cooperação entre os países ribeirinhos em desenvolvimento, rejeitando, portanto, a ideia da criação de pactos ou tratados militares, tais como a chamada “Organização do Tratado do Atlântico Sul”, assunto cuja essência, no caso do Brasil, está amplamente contemplada no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)<sup>237</sup>.

---

235 Alocução do Representante do Brasil na ONU, em reunião do Conselho de Segurança, de 1º de novembro, para examinar queixa de Angola contra ataque sul-africano, e intervenção do Brasil em reunião do Conselho de Segurança, convocada em dezembro de 1983, para tratar de nova agressão cometida contra Angola (cf. Despacho-telegráfico nº 319, de 6 de novembro de 1979, e despacho telegráfico nº 4, de 4 de janeiro de 1984, para a Embaixada do Brasil em Pretória).

236 GUERREIRO, Ramiro Saraiva, conferência na Câmara de Comércio Afro-Brasileira, São Paulo, 15 de janeiro de 1982, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 32, p. 50.

237 Comunicado Conjunto Brasil-São Tomé e Príncipe, emitido em Brasília, a 26 de junho de 1984, por ocasião da visita da Ministra dos Negócios Estrangeiros daquele país, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 41, p. 106.

Assim, malgrado os interesses contrariados, o governo brasileiro manteve política unívoca em relação à África do Sul e às demais questões diretamente vinculadas às convulsões regionais provocadas pelo regime do *apartheid*. A feição terceiro-mundista da política do Ministro Saraiva Guerreiro desmontou os antigos constrangimentos na condenação de Pretória, inclusive admitindo e até propugnando a aplicação dos recursos previstos no capítulo VII da Carta de São Francisco. No plano das relações bilaterais, manifestou-se, entretanto, de maneira suficientemente flexível para abrigar o lado mais conservador do regime militar brasileiro, evitando soluções extremadas e, a rigor, injustificáveis diante da inconsequência de seus efeitos.

A total coerência da posição brasileira dependia agora da transformação em diálogo e em ações concretas do apoio moral concedido aos movimentos de libertação sul-africanos. Esta tarefa, no entanto, se adequaria mais ao contexto criado pelo retorno à normalidade democrática, iniciado, em 1985, no governo Tancredo Neves/José Sarney, em que o processo de elaboração e votação de uma nova Constituição revelaria a verdadeira dimensão do repúdio brasileiro ao regime segregacionista da África do Sul.



## Capítulo 7

# A desesperança (1984-1988)

### 7.1. O fim da distensão e o retorno à prepotência

A euforia em torno das reformas da Administração Botha desapareceu em muito pouco tempo. Confrontado com sérias dificuldades econômicas e com crescentes manifestações de oposição à implementação do novo sistema, também declarado *null and void* pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>238</sup>, o Presidente sul-africano abandonará a imagem de liberal reformista para cobrir-se das tradicionais vestes dos antigos *boers*, decretando medidas de exceção em todo o país e rejeitando a interferência externa na condução dos assuntos de seu governo. A perda de *momentum* nos propósitos reformistas e o retorno à violência interna e externa fazem desaparecer as esperanças da comunidade internacional e devolvem ao cenário político sul-africano uma fase de profunda instabilidade.

A nova fase de repressão não conteve o ressurgimento dos movimentos de libertação. Revestidos de nova imagem política, seriam eles reproduzidos na cena interna, mediante a criação de novas frentes populares, de grande imantação e vitalidade, como a *United Democratic*

---

238 Resolução nº 554, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 17 de agosto de 1984.

*Front* (UDF)<sup>239</sup> e a *Azanian People's Organization* (AZAPO)<sup>240</sup>, às quais se somaria o impressionante poder de desmobilização econômica dos sindicatos reunidos no *Congress of South African Trade Unions* (COSATU)<sup>241</sup>. A ação dessas organizações, lideradas por figuras de reputação internacional, como o Bispo Desmond Tutu e o Pastor Allan Boesak, traria proeminência à luta organizada pela libertação e ajudaria a transformar a percepção internacional sobre os verdadeiros pontos de estrangulamento na questão sul-africana. Generalizava-se a convicção de que o diálogo seria inviável enquanto permanecesse em pé a estrutura iníqua do *apartheid*.

No âmbito regional, o reflexo da repressão interna fez recrudescer as tensões. Nas relações com Moçambique, o número de violações da paz e as suspeitas em torno da trágica morte de Samora Machel provocaram a suspensão da Comissão Conjunta de Segurança e reduziram o Acordo de Incomati a uma mera via oficial de recriminações mútuas. As agressões armadas e os bloqueios econômicos ao Lesoto, impostos em punição à crescente postura crítica de Leabua Jonathan, aceleraram a deterioração das relações bilaterais e criaram as condições para o golpe militar naquele país em 1986. Os ataques à Botsuana, ao Zimbábue e a Zâmbia, perpetrados contra supostas bases do ANC, causaram considerável número de vítimas inocentes e reacenderam a ira internacional.

Na Namíbia, a implementação do plano de independência da ONU continuaria refém da presença cubana em Angola. Em meados de 1985, Botha tomou novas medidas para a formação de um governo transitório de unidade nacional, integrado pelos partidos reunidos na *Multi-Party Conference* (MPC), ao qual seriam concedidos os poderes legislativos e

---

239 Formada em 2 de agosto de 1983, integrada por 550 organizações sindicais, religiosas e desportivas, e inspirada na filosofia e nos objetivos do ANC, a UDF desempenhou papel importante na campanha de oposição ao novo regime constitucional de P. W. Botha.

240 A AZAPO foi formada em 30 de abril de 1978 com o objetivo de lutar contra o *apartheid* e de estabelecer uma sociedade multirracial. Inspirou-se no nacionalismo africano.

241 A COSATU foi formada em 26 de novembro de 1985 a partir da associação de 36 sindicatos de trabalhadores negros, dos quais a *National Union of Mineworkers* foi a principal força política. Em fevereiro de 1988, todas as organizações extraparlamentares foram proibidas de exercer atividade política.

executivos, inclusive para a convocação de uma assembleia constituinte<sup>242</sup>. Com essa atitude, pretendia-se inverter os papéis de vítima e vilão no drama namibiano, porquanto seriam as forças legitimadas do território – não as legítimas, segundo a ONU – a implementar um processo de independência, do qual deixaria de participar a SWAPO, por sua única e exclusiva decisão de não abandonar a luta armada.

A revogação da emenda Clark no Congresso norte-americano e a decisão da Casa Branca de apoiar oficiosamente a UNITA no conflito angolano trouxeram novo complicador para a precária relação de paz estabelecida em 1984. Pretória passou a encarar a atitude norte-americana, revigorada com a reeleição do Presidente republicano, senão como um estímulo, ao menos como um apoio tácito para a recondução das incursões no território angolano em perseguição aos elementos da SWAPO e em apoio ao movimento de Jonas Savimbi. Retornava-se à situação pré-Lusaca, com a diferença de que, a exemplo de Ronald Reagan, P. W. Botha também passaria a admitir o apoio ao movimento rebelde angolano, sob o pretexto de contrabalançar a crescente introdução de sofisticadas armas soviéticas e um novo aumento das tropas cubanas em Angola.

As imagens de violência na África do Sul, as agressões regionais e as contradições flagrantes da política do “engajamento construtivo”, associadas às repetidas condenações das Nações Unidas, intensificaram as pressões para a aplicação de sanções contra o governo de Pretória. Nos Estados Unidos, a repercussão do prêmio Nobel da Paz concedido ao Bispo Desmond Tutu, acrescida à campanha popular promovida pela *TransAfrica* de Randall Robinson e à ação de bastidores políticos e econômicos conduzida pelo *African-American Institute*, aplainaram o caminho para a reconsideração da questão no Capitólio. Na Comunidade Europeia, embora Londres continuasse a impedir o consenso por

---

242 Em janeiro de 1983, a DTA se retirou da “assembleia Legislativa” da Namíbia, esta tendo sido dissolvida e os poderes executivos revertidos ao Administrador-Geral. Em agosto, foi formada a MPC e, em 1985, P. W. Botha a transformou no *Transitional Government of National Unity* (TGNU).

medidas punitivas, os demais países começaram a emitir fortes sinais de impaciência, sendo a França a primeira a anunciar a suspensão de novos investimentos na RAS. Crescia a aflição nos gabinetes políticos e nos meios econômicos com a constatação de que já não restaria outra solução para o problema sul-africano.

## 7.2. A decepção de Durban e o malogro da diplomacia do GPE

Em meados de 1985, as relações externas da África do Sul encontravam-se bastante deterioradas. Razões que iam desde a indignação internacional com os atos de violência cometidos contra a população e os vizinhos sul-africanos, passando pela progressiva inquietação dos países africanos até os incidentes diplomáticos, que culminariam com a retirada de Embaixadores estrangeiros, justificavam o clima de descrédito ao governo Botha e tornavam as pressões pelas sanções econômicas incontornáveis. Os grandes ciclos de confiança e de desilusão da história da África do Sul eram agora substituídos por espasmos de esperanças e pessimismo, típicos dos estados terminais.

As tentativas de recriar expectativas em torno do anúncio de novas reformas já não surtiam o mesmo efeito, assim como as razões econômicas para refrear o impulso pelas medidas punitivas, geralmente lembrando a interdependência econômica da região, passaram a ser questionadas. Pretória insistiria, não obstante, em convencer os parceiros ocidentais de que as reformas internas prosseguiriam, com o anúncio de novas e importantes medidas de transformação do *apartheid*, para as quais o apoio externo seria elemento vital na neutralização das forças da direita. Estas, preocupadas com o desvio da política do desenvolvimento separado, tornavam-se mais inquietas e ameaçavam arrebanhar novas parcelas do eleitorado branco. Medidas como a revogação do *Mixed Marriage Act*, do *Immorality Act* e de concessão de cidadania e direito de propriedade aos chamados *urban blacks*, enquanto consideradas tímidas ou vagas pela comunidade internacional, faziam arrepiar as hostes do Partido Conservador.



O ponto de viragem da tolerância internacional se daria com o pronunciamento de Botha na convenção anual do Partido Nacional, realizada em Durban, no dia 15 de agosto de 1985, para o qual a diplomacia sul-africana percorreu o mundo, com promessas de novas e importantes revelações no âmbito das reformas do sistema. As expectativas criadas em torno do evento, únicas em relação a todas as oportunidades jamais conferidas a um líder sul-africano, eram, todavia, muito superiores ao que Botha tinha de fato a oferecer. Em lugar de revelações, assistiu-se a um mero pronunciamento de chefe partidário, defensivo na questão racial e antiquado nas justificativas do *apartheid*. Enquanto Botha dava ao mundo mostras de que o governo sul-africano tornara-se prisioneiro do próprio regime, a paciência internacional se esgotava e até mesmo os mais incautos admitiam ter chegado a hora de pressionar materialmente a minoria instalada em Pretória.

A decepção de Durban colocou em marcha o processo de sanções econômicas contra a África do Sul. De Washington a Bruxelas e desta a Tóquio foram tomadas medidas para a suspensão de empréstimos bancários, exportações de materiais sensíveis e de alta tecnologia, importação de armas, munição e moedas de ouro, bem como para a interrupção dos programas culturais e do patrocínio oficial a missões empresariais. O início das punições agravou a recessão econômica iniciada em fins de 1984 e provocou queda geral dos valores na bolsa de Johannesburg, suspensão do pagamento da dívida externa e redução nas reservas internacionais do país. Aturdidos com a ausência de alternativas, os setores econômicos passaram a se perguntar se já não seria hora de dialogar diretamente com o ANC.

A ideia do diálogo com os movimentos de libertação ganhou impulso durante a reunião da *Commonwealth* em Nassau, em outubro de 1985, e decorreu da insistência britânica com a inconveniência de novas sanções, tendo em conta os efeitos propositais ou indiretos que pudessem causar nas economias vizinhas. A criação do Grupo de Pessoas

Eminentes (GPE), mandatado para aproximar o ANC de Pretória,<sup>243</sup> contaria com o apoio dos governos Ocidentais e o beneplácito dos países da Linha de Frente. P. W. Botha, embora relutante, aceitou a nova proposta e, em carta dirigida ao grupo, estimulou-a, desde que o diálogo tivesse como pressuposto o fim da violência e a noção da partilha do poder (*power-sharing*), resguardados os direitos das minorias.

Entre fevereiro e maio de 1986, o Grupo fez várias visitas à África do Sul, aos países da Linha de Frente e aos líderes do ANC, inclusive a Nelson Mandela, na prisão de Pollsmore, logrando criar um novo clima de otimismo moderado, com o restabelecimento da calma nos setores econômicos e a redução das tensões internas. Suas primeiras conclusões consideraram possível o diálogo e para torná-lo realidade solicitaram a libertação dos presos políticos, a remoção do aparato militar das *townships*, a restauração da legalidade para as atividades políticas extraparlamentares e a suspensão da violência de parte a parte. Pretória aceitou os termos da negociação, porém exigiu que ela fosse conduzida sob a garantia da “renúncia” à violência e não simplesmente da sua “suspensão”. O complicador, semântico na aparência, continha sentido político muito claro, porquanto o governo de Botha não pretendia negociar sob a imagem da capitulação<sup>244</sup>.

Todavia, enquanto a diplomacia sul-africana negociava, os militares voltavam a cometer violentos atos de agressão contra os países vizinhos. O ataque desfechado, em 19 de maio de 1986, contra as cidades de Gabarone, Harare e Lusaca, justificado pela mesma razão que havia levado Ronald Reagan a atacar a Líbia de Kadafi, interrompia, sem remédio, o esforço do GPE. O recrudescimento das tensões marcaria, assim, o fim das negociações diplomáticas, sendo estas substituídas pela convicção de que o processo de mudanças dificilmente se desenvolveria

---

243 O GPE foi integrado por Malcolm Fraser (Austrália), Nita Barrow (Bahamas), Arcebispo Edward Scott (Canadá), Swaran Singh (Índia), Lorde Anthony Barber (Grã-Bretanha), John Malecela (Tanzânia) e pelo General Olusegun Obasanjo (Nigéria).

244 BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 331.

enquanto Pretória fosse protegida pelos escrúpulos contra novas e mais amplas sanções econômicas.

A ruptura dos esforços diplomáticos e a crescente denúncia dos laços de sustentação entre o Ocidente e Pretória prenunciavam piores momentos para a África do Sul, mas não dobavam a intransigência do regime. Recordando os derradeiros momentos do General Smuts ou a prepotência verwoerdiana, Botha assegurava que: “Neither the international community at large, nor any particular state will dictate to us what the contents of our political programme will be [...] we ourselves will find solutions to our problems and we will make them work”<sup>245</sup>.

### 7.3. Os limites do poder sul-africano

O vazio de iniciativas diplomáticas expôs o governo sul-africano a três diferentes situações, que determinaram a completa mudança de suas atitudes: a) a ampliação das sanções, embasadas no questionamento da tese sobre o engajamento econômico como melhor via de supressão do *apartheid*; b) o fortalecimento das relações do Ocidente com os países da Linha de Frente; e c) a derrota militar na batalha de Cuito Cuanavale.

A persistência do comportamento agressivo de Pretória tornou inevitável a intensificação das pressões pela ampliação das sanções econômicas contra a África do Sul. Essa situação se verificou de forma mais dramática em Washington, onde o Capitólio desautorizou o veto da Casa Branca e aprovou o *The Comprehensive Anti-Apartheid Act* (CAAA), de 1986, que proibia a importação de carvão, ferro, aço, urânio, têxteis, armas, munições e produtos agrícolas, além de suspender novos investimentos na RAS, os direitos de pouso da *South African Airways*, bem como os empréstimos do Eximbank e o direito de acesso ao FMI, mediante veto norte-americano.

245 P. W. Botha ao declarar o “estado de emergência”, em 12 de junho de 1986 (cf. BARRATT, John. *The transition process in South Africa*, p. 9).

Todavia, outros governos também seguiriam a mesma linha, como foi o caso de Tóquio, que além daquelas medidas, passou a limitar o intercâmbio cultural e turístico, abstendo-se, tão-somente de proibir as importações de carvão, a exemplo da atitude tomada pela Comunidade Europeia. Esta, diante da resistência de Margaret Thatcher, Mario Soares e Helmut Kohl, ainda se limitaria à imposição de sanções mais tímidas, deixando, entretanto, a critério dos países-membros a adoção de medidas individuais. No âmbito da *Commonwealth*, Londres também imporia seu desejo por moderação, não indo além de confirmar as medidas já tomadas em 1985 e de solicitar ao Comitê dos Ministros dos Negócios Estrangeiros um estudo pormenorizado sobre o impacto das sanções em relação aos objetivos desejados.

A aplicação de sanções não foi um ato exclusivo dos governos mais próximos a Pretória. Outros países e entidades privadas também aderiram ao movimento. Mais de mil companhias se retiraram da África do Sul. Organizações anti-*apartheid* em todo o mundo promoveram boicotes e se empenharam na campanha pelo desinvestimento. Segundo relatório preparado para o Comitê dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da *Commonwealth*, o impacto das medidas tomadas por nove países industrializados significou a redução do equivalente a um terço do respectivo comércio com a África do Sul e a 12% de todas as exportações sul-africanas (exclusive ouro)<sup>246</sup>. A proibição de novos empréstimos atingiu o crescimento da economia e criou sérios constrangimentos no pagamento da dívida externa do país<sup>247</sup>.

Juntamente com as medidas punitivas ou para justificá-las, desenvolveu-se um forte movimento contrário às convicções correntes no período da “confiança”. Ganhava consistência agora a tese de que o autoritarismo do regime não se renderia a pressões meramente políticas, da mesma forma que o *apartheid* não seria dissolvido com o aumento

---

246 *South Africa: the sanctions report*, Comitê dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da *Commonwealth*, p. 38.

247 Por razões de segurança, as estatísticas da economia sul-africana sempre omitiram dados considerados reservados. O estoque da dívida externa sul-africana, em 1985, foi estimado em US\$ 23,8 bilhões (cf. BARBER, James. *South Africa's foreign policy*, p. 324).

dos investimentos e o envolvimento das populações segregadas no sistema econômico. Como lembrou Kenneth Grundy, “the inequities are so great and the profits so attractive that capital finds a way to live with *apartheid* [...] further investment does not undermine *apartheid*; it adapts to *apartheid*”<sup>248</sup>.

Ainda nessa linha, os críticos do envolvimento com o regime sul-africano alertavam para o problema da credibilidade de uma política cujos resultados, além de emitir sinais ambíguos, se tornavam contraditórios em relação aos objetivos pretendidos. Isto porque, da ótica de Pretória, a retórica condenatória, acompanhada dos negócios econômicos, sempre foi compreendida como uma simples atitude ambivalente, que procurava satisfazer audiências específicas ao mesmo tempo em que auferia lucros com uma relação econômica privilegiada. Ainda citando Kenneth Grundy:

[...] as long as the West continues to deal with Pretoria in ways it has in the past, Western foreign policy will not be credibly anti*apartheid*. At present, those who trade with and invest in South Africa are “identified” with Pretoria and thus “implicated”. They are “partners” or “accomplices” of *apartheid*. Spoken criticisms are not enough, because in South Africa they are not taken seriously. The regime reads them correctly – as obligatory lip service intending to deflect critics at home while simultaneously maintaining advantageous or profitable relations<sup>249</sup>.

Pressionados por essa nova situação, os governos ocidentais, especialmente aqueles que ainda se demonstravam arredios à intensificação das medidas punitivas a Pretória, optaram por uma política que, simultaneamente, preservasse a livre iniciativa de seus negócios e compensasse a ausência de novas pressões sobre o regime sul-africano com um impulso nas relações políticas e econômicas com os países da Linha de Frente. Tratava-se, pois, de criar uma situação

248 GRUNDY, Kenneth. *South Africa*, p. 97.

249 *Ibid.*

que induzisse à paz pelo auxílio à libertação econômica da região e pela imposição de um constrangimento a Pretória na sua política de agressão a países que, agora, se projetavam como “parceiros” do Ocidente.

Nesse sentido, a Comunidade Europeia, juntando-se a diversas outras nações, desenvolveu política de cooperação técnica, comercial e financeira com os países da SADCC, apoiando inclusive os programas de treinamento militar das forças de defesa do Zimbábue, Moçambique, Lesoto e Suazilândia. Dedicou especial atenção ao desenvolvimento e execução de projetos na área dos transportes, dos quais resultou o restabelecimento da linha de transporte do Porto da Beira, reduzindo a percentagem do comércio exterior da região via África do Sul (apenas no caso do Zimbábue, a redução foi de 90% para menos de 50%, em meados de 1989).

A terceira situação passou para a história como o ponto decisivo para as transformações que se processariam na região. Foi criada a partir da reversão dos resultados na política sul-africana de desestabilização regional, que ocorreria tanto em Moçambique quanto em Angola. Todavia, foi nesta última onde as forças sul-africanas, consideravelmente ampliadas desde meados de 1987 para contra-arrestar as novas ofensivas das FAPLAS, iriam sofrer uma irreversível derrota militar. A batalha de Cuito Cuanavale, de fevereiro de 1988, em que as forças a serviço de Pretória foram levadas a recuar diante da flagrante superioridade tática e material de seus oponentes, desfazia o mito da invencibilidade da *South African Defense Force* e desvendava os principais aspectos da sua vulnerabilidade.

A derrota de Cuito Cuanavale colocou a descoberto os limites do poder sul-africano. Internacionalmente isolada, economicamente debilitada e militarmente desmoralizada, Pretória já não teria mais opções para manter-se na ilegitimidade. O encontro com o seu inevitável futuro havia chegado.

#### 7.4. O Brasil e a África do Sul: da retórica à ação

A Nova República, nascida de memorável campanha cívica pela democracia, impôs ao governo brasileiro compromisso de respeito aos direitos do cidadão e de preservação e promoção dos altos valores da nacionalidade brasileira. O ocaso do autoritarismo e o reencontro entre governantes e governados reinstitucionalizaram o vínculo entre a vontade popular e o poder do Estado, fazendo retornar à política interna a total liberdade de expressão e o incentivo às suas legítimas manifestações. Ao referir-se ao objetivo mais alto da sua Presidência, José Sarney, falando em nome de Tancredo Neves na primeira reunião ministerial, declarou que o processo de redação e votação de uma nova Carta Magna para o Brasil deveria “responder a um amplo consenso da generalidade dos setores que compõem a sociedade civil”, para o que seriam criados “canais que facilitem uma ampla consulta e favoreçam um grande debate nacional”<sup>250</sup>.

O retorno ao estado democrático e o reatamento do diálogo livre entre a nação e o Governo brasileiros trouxeram novas bases de apoio para o exercício de uma política externa autêntica, fiel ao retrato da nação, simultaneamente comprometida com os seus valores democráticos e com os princípios universais do direito. Tratava-se do reencontro entre os anseios populares e a práxis política, entre os postulados defendidos externamente e o governo exercido no âmbito interno, do casamento entre a retórica e a ação. Dizia o Presidente José Sarney na abertura da XL sessão da Assembleia Geral da Nações Unidas: “Não pregamos ao mundo o que não falamos dentro de nossa fronteira. Estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência. Nosso discurso interno é igual ao nosso chamamento internacional”<sup>251</sup>.

---

250 NEVES, Tancredo, discurso lido pelo Vice-Presidente no exercício da Presidência, na primeira reunião ministerial da Nova República, Brasília, em 17 de março de 1985, *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 45, p. 6.

251 SARNEY, José, discurso proferido por ocasião da abertura da XL sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, Nova York, em 23 de setembro de 1985, *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 46, p. 4.

E o chanceler brasileiro acrescentava em pronunciamento na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados:

O país que hoje reencontra a Democracia e busca organizar-se sobre as bases do pluralismo e da justiça social não pode, assim, deixar de identificar-se com padrões de conduta capazes de traduzir tais valores no convívio entre os Estados<sup>252</sup>.

A harmonia entre a base democrática do governo, os valores da nacionalidade brasileira e os anseios da nação por liberdade e autodeterminação tiveram duas consequências imediatas na política externa. Em primeiro lugar, desinibiram o discurso de natureza política. Olavo Setúbal, no seu pronunciamento de posse no Ministério das Relações Exteriores, assegurou que sua gestão se orientaria pela diretriz fundamental de que “toda diplomacia, independentemente de sua dimensão estratégica, econômica ou valorativa, tem um caráter inequivocamente político”<sup>253</sup>. Em segundo lugar, impunha o resgate urgente da posição internacional na área dos direitos humanos. José Sarney afirmava na Assembleia Geral das Nações Unidas:

Os direitos humanos adquirem uma dimensão fundamental, estreitamente ligada à própria prática da convivência e do pluralismo. O mundo que os idealizadores da Liga das Nações não puderam ver nascer, e cuja edificação ainda esperamos, é um mundo de respeito aos direitos da pessoa humana, que as Nações Unidas procuram promover através dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos. [...] Com orgulho e confiança, trago a esta Assembleia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática de seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade internacional, o compromisso solene

---

252 SETUBAL, Olavo, pronunciamento na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Brasília, em 15 de maio de 1985, *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 45, p. 33-34.

253 Idem, discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores, Brasília, em 15 de março de 1985, *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 45, p. 13.



com os princípios da Carta da ONU e com a promoção da dignidade humana<sup>254</sup>.

Diante dessas novas realidades, a questão sul-africana, sensivelmente agravada com o recrudescimento da violência e a decretação das medidas de exceção, passava a representar uma antítese de fortes contrastes com a nova imagem do Brasil. A atitude interna e externa do governo de Pretória contrariava, assim, a essência e a forma do discurso brasileiro, dando-lhe razões suficientemente fortes para subir em alguns decibéis o tom da crítica e da aversão à política praticada pela minoria racista da África do Sul. Não mais podiam-se antepor à palavra do Brasil quaisquer constrangimentos.

Em seu primeiro pronunciamento na ONU, Sarney deixava claro que:

[...] é também por fidelidade ao credo universalista da democracia que somos antirracistas. Profunda, entranhada e intransigentemente antirracistas [...]. O Brasil, senhores, é um grande país mestiço que se orgulha de sua identidade [...]. No Brasil, a discriminação racial não é só ilegítima – é ilegal, é crime previsto nas leis penais. Por isso nos repugna a recrudescência do conflito racial ditado pela intolerância racista ou a persistência de configurações coloniais. Reitero solenemente nossa total condenação ao *apartheid* e o nosso apoio sem reservas à emancipação imediata da Namíbia, sob a égide das Nações Unidas<sup>255</sup>.

O chanceler brasileiro, em alocução na Câmara dos Deputados, acrescentava:

A África Austral vem sendo vítima há muitos anos da tragédia vergonhosa do *apartheid*. Este sistema arcaico e inumano, que se baseia em critérios abomináveis de superioridade e segregação racial é, de fato, a fonte principal das tensões e dos conflitos naquela região. Em

---

254 SARNEY, José, discurso proferido por ocasião da abertura da XL sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, Nova York, em 23 de setembro de 1985, *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 45, p. 6.

255 *Ibid*, p. 5-6.

nome de sua preservação, a qualquer custo, graves crimes vêm sendo cometidos pelo Governo da África do Sul, contra a própria população de seu país – agora mais uma vez submetida a explosivo “Estado de Emergência”–, e contra os Estados vizinhos que não admitem compactuar ou silenciar diante daquele comportamento ignominoso [...]. A opinião brasileira se vê, diariamente, dolorosamente confrontada com a violência cometida pelo Governo sul-africano. Interpretando sentimentos nacionais legítimos, o Governo tem expressado repúdio ao sistema de dominação imperante na África do Sul e na Namíbia, bem como o apoio da sociedade e do Estado brasileiro aos patriotas sul-africanos, que lutam vigorosamente para criar, em futuro que felizmente já se esboça, uma nova África do Sul, pluralista, democrática, pacífica e livre do pesadelo do racismo<sup>256</sup>.

E o Presidente da República, em Mensagem à Conferência Mundial sobre Sanções contra a África do Sul, vaticinava:

Os objetivos democráticos que hoje movem a maioria da população sul-africana serão certamente alcançados. Mas o ritmo de superação do *apartheid* será outro na medida em que a comunidade internacional decidir fortalecer os mecanismos e o escopo das sanções que devem ser aplicadas ao regime de Pretória<sup>257</sup>.

O retorno ao processo democrático e a reabertura do canal de comunicação entre a sociedade e o governo fizeram com que tanto o discurso quanto a ação da diplomacia brasileira ganhassem em autenticidade. Deixava ela de configurar um produto de elaboração exclusiva dos gabinetes da República para surgir como um resultado genuíno das pressões exercidas por grupos brasileiros anti-*apartheid* e defensores dos direitos civis. O debate em torno da nova Constituição somado aos preparativos da comemoração do centenário da Abolição fizeram chegar ao Congresso e ao Executivo incontáveis reivindicações populares que iam desde a imposição de sanções mais rigorosas contra o

---

256 SODRÉ, Abreu, palestra na abertura do Seminário sobre Relações Brasil-África, na Câmara dos Deputados, Brasília, em 24 de junho de 1986, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 49, p. 120.

257 SARNEY, José, mensagem à Conferência Mundial sobre Sanções contra a África do Sul, enviada em 16 de junho de 1986, *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 49, p. 161.

Governo de Pretória até a reconsideração das relações diplomáticas com a África do Sul. Nesse processo se engajaram sindicatos, associações de classe, entidades religiosas, Prefeituras e Câmaras Municipais, governos Estaduais, Assembleias Legislativas e o próprio Congresso Nacional, onde a realização de um seminário sobre as relações Brasil-África, em junho de 1986, revelaria a extensão do apoio parlamentar às petições populares. O movimento culminaria com a entrega ao chanceler brasileiro, em fevereiro de 1987, de documento coordenado pelo deputado Roberto D'Avila (PDT), Presidente da Frente Nacional contra o *Apartheid*<sup>258</sup>, que reunia a assinatura de 310 deputados federais e 45 senadores, exigindo “o rompimento de nossas relações diplomáticas com o regime racista da África do Sul”<sup>259</sup>.

Dois aspectos importa ressaltar nesta manifestação. Primeiramente, a evidência de que o discurso oficial do Brasil, conquanto politicamente desinibido e vigoroso, já não se revelava suficiente para expressar a real extensão do repúdio nacional ao *apartheid*. Em segundo lugar, como corolário do primeiro, colocava-se agora, de maneira aberta e imperiosa, a questão do rompimento com a África do Sul. Se, no passado, o dilema da política externa estava em saber em que medida as relações com Pretória poderiam afetar a aproximação do Brasil com o resto da África, via-se o governo, neste momento, confrontado com o mesmo dilema, porém com variantes diferentes, porquanto passava a ser a nação brasileira a exigir coerência da postura oficial perante um problema internacional – com o agravante de que colocavam-se elas, agora, à luz de posições excludentes.

O rompimento com a África do Sul nunca foi uma solução que correspondesse à índole da diplomacia brasileira. Ainda que pressionado,

---

258 A Frente Brasileira Anti-*Apartheid* foi integrada por inúmeras organizações de defesa dos direitos civis e instituições de fins culturais. Entre elas, destacaram-se o Comitê Brasileiro de Solidariedade aos Povos da África do Sul e Namíbia (COMAFRICA), o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH-RJ), o Grupo União e Consciência Negra, a OAB – seção do Estado do Rio de Janeiro, o Instituto de Pesquisas das Culturas Negras (IPCN), o Centro de Estudos e Solidariedade Amílcar Cabral, o Grupo Afro-cultural AGBARA DUDU, o Instituto de Estudos Africanos (INEAFRIC), a Revista “Cadernos do Terceiro Mundo”, a Câmara de Comércio Afro-Brasileira etc.

259 Informação para o Senhor Presidente da República de fevereiro de 1987.

internamente, e comovido com a decisão argentina de romper com Pretória<sup>260</sup>, o governo Sarney preferiu a adoção de uma tática gradualista de ações concretas, que produzisse o efeito simultâneo de aproximar a posição oficial às expectativas da nação e de diminuir a distância que a separava da vanguarda internacional na condenação ao regime sul-africano. Ainda em 1985, consubstanciou a nova tática com a promulgação do decreto presidencial 91.524, de 9 de agosto, que impôs sanções compulsórias à África do Sul, proibindo:

- a. quaisquer atividades de intercâmbio cultural, artístico e desportivo entre os dois países;
- b. a exportação para a África do Sul ou para a Namíbia ilegalmente ocupada de petróleo e combustíveis derivados;
- c. o fornecimento de equipamento, material, licença ou patentes para a fabricação e manutenção de armamentos; e
- d. o trânsito ou transbordo, em território ou águas territoriais brasileiras, de armas, munições ou material para sua fabricação.

Embora o decreto apenas sistematizasse medidas já adotadas informalmente, sua promulgação teve impacto positivo, inclusive junto aos países africanos, conferindo novo ímpeto às iniciativas brasileiras no continente, em especial à visita do Presidente Sarney a Cabo Verde, em maio de 1986, e à viagem do Ministro Abreu Sodré a Angola, Zimbábue, Camarões, Nigéria e Zâmbia, em novembro daquele mesmo ano. Enquanto esta prosseguiu o trabalho de estreitamento dos vínculos econômicos e comerciais, aquela constituiu um dos marcos mais importantes do relacionamento político entre o Brasil e a África. Pela primeira vez, um Chefe de Estado brasileiro, usando como tribuna um país africano de língua portuguesa, fez contundentes declarações

---

260 A Argentina rompeu relações diplomáticas com a África do Sul em maio de 1986.

de repúdio ao sistema vigente na África do Sul. Disse Sarney perante a Assembleia Nacional Popular de Cabo Verde:

[...] a sociedade brasileira, fundamentada na miscigenação racial e na fecunda integração de culturas, rejeita veementemente o regime injustificável e retrógrado do *apartheid*, ainda vigente, mas em plena e irremediável crise na África do Sul e na Namíbia. Coerente com os anseios do povo brasileiro, meu Governo tem condenado sistematicamente a persistência desse regime, que, além de violar os direitos do homem e a dignidade da espécie humana, representa, a nosso ver, a fonte originária das graves tensões e dos conflitos na África Austral<sup>261</sup>.

Também de grande repercussão e constrangimento para o governo sul-africano foi a aprovação, na Assembleia Geral da ONU, por iniciativa brasileira, com irrestrito apoio dos países da África negra, da Resolução 41/11, de 27 de outubro de 1986, que declarava o Atlântico Sul como Zona de Paz e Cooperação. De imediato, a iniciativa teve o efeito de afastar, definitivamente, o fantasma da militarização daquele oceano, tão ao gosto de Pretória, substituindo-o pela noção de que a região possui identidade específica, de caráter afro-latino-americano, vocacionada para a cooperação em todos os campos da atividade humana, razão pela qual deveria ser preservada da proliferação de armas nucleares, da confrontação Leste-Oeste e das tensões criadas pelo regime aparteísta da África do Sul.

Além das medidas punitivas, a coerência da posição brasileira também se fortaleceu mediante o início da aproximação com as lideranças dos movimentos de libertação sul-africanos. Inicialmente, mereceram destaque os contatos promovidos pela rede diplomática brasileira com membros do ANC, sobretudo a partir de conversações realizadas pela Delegação junto às Nações Unidas, pela Embaixada em Lusaca e pelo Encarregado de Negócios em Pretória, cuja visita a Winnie Mandela,

---

261 SARNEY, José, discurso proferido na Assembleia Popular de Cabo Verde, em 9 de maio de 1986, *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 49, p. 41-42.

em setembro de 1986, demonstrou a extensão do reconhecimento pela atuação do Brasil<sup>262</sup>. Particularmente importante nesse contexto foram, todavia, as conversações do chanceler brasileiro com o então Presidente do ANC, Oliver Tambo, em Lusaca, e com o Presidente da SWAPO, Sam Nujoma, em Luanda, ambas no mês de novembro de 1986.

Especial relevância nesse novo canal de diálogo foi conferida à viagem oficial de Sam Nujoma ao Brasil, em março de 1987, ocasião em que o líder namibiano entrevistou-se com o Presidente da República e manteve conversações com o Ministro das Relações Exteriores brasileiro para o estabelecimento de um programa de cooperação técnica na formação e treinamento de nacionais da Namíbia. Por outro lado, representou ponto de maior destaque a visita realizada ao Brasil, em maio do mesmo ano, pelo Arcebispo Desmond Tutu, Primaz da Igreja Anglicana da África do Sul e prêmio Nobel da Paz, ocasião em que foi condecorado com a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul. Com a presença em território nacional desses dois expoentes da luta africana contra o colonialismo e o racismo, aplaudida pela comunidade internacional e pela opinião pública brasileira, o comprometimento do Brasil com a independência da Namíbia e com o fim do *apartheid* tornava-se irreversível e inequívoco.

A demonstração da sinceridade e dos propósitos do Brasil também se manifestaria:

- a. pelos programas de cooperação desenvolvidos com os países da Linha de Frente e, em especial, com a SADCC, de cujas reuniões o Brasil participaria como observador e parte ativa na elaboração de programas de desenvolvimento econômico regional;
- b. pela especial atenção concedida aos países lusófonos, com os quais foram desenvolvidos programas de cooperação técnica, sobretudo com Angola e Moçambique, este

---

262 Telegrama nº 648, de 17 de setembro de 1986, da Embaixada do Brasil em Pretória.

último beneficiando-se também da cooperação na área do treinamento militar; e

- c. pelas contribuições pecuniárias anuais oferecidas ao Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a África do Sul, ao Fundo Fiduciário para a Publicidade contra o *Apartheid*, ao Programa Educacional e de Treinamento das Nações Unidas para a África Austral e ao Fundo Fiduciário para a Namíbia.

As medidas tomadas pelo Brasil, de resto mais estritas do que as sanções compulsórias impostas pelo Conselho de Segurança da ONU, revelaram-se, assim, adequadas para expressar o sentimento nacional de desaprovação e repúdio ao regime do *apartheid*, bem como para contribuir, concreta e consistentemente com o somatório das pressões internacionais em favor da abolição do sistema segregacionista da África do Sul. Simultânea e habilidosamente, o governo brasileiro manteve aberto o canal diplomático bilateral, defendendo a sua utilização como fonte de *status* para o país<sup>263</sup> no acompanhamento das questões regionais, salientando a sua importância como instrumento de avaliação permanente da situação regional e, sobretudo, transformando-o em canal privilegiado de comunicação com os legítimos representantes da maioria sul-africana. Fazia o Brasil desse diálogo a melhor forma não apenas de expressão da solidariedade brasileira, mas, também, de aproximação com aqueles que, afinal, já estavam moldando os destinos do país. Conforme ressaltou o Encarregado de Negócios do Brasil em Pretória:

Não faria sentido seguirmos com política meramente declaratória de condenação do *apartheid* e de sanções contra a RAS, que apenas irritam o governo de Pretória, se a mensagem política [...] não fosse, como agora vem sendo, levada ao conhecimento daqueles que verdadeiramente interessam e que são o objetivo primeiro da nossa ação diplomática. [...] Apesar do desprazer que possa causar ao

---

263 Informação para o Senhor Presidente da República de fevereiro de 1987.

governo aparteísta de Pretória descobrir um Brasil disposto a exercer diplomacia ativa e coerente com os princípios que regem a nossa sociedade, estou convencido de que o caminho que começamos a trilhar [...] certamente renderá, no futuro, frutos em termos de boas relações de amizade entre os dois países<sup>264</sup>.

---

264 Telegrama nº 648, de 17 de setembro de 1986, da Embaixada do Brasil em Pretória.



## Capítulo 8

# A reconstrução (1988-1992)

### 8.1. A independência da Namíbia: rumo à convivência

A derrota tática das forças sul-africanas em Cuito Cuanavale colocou a África do Sul diante de um quadro de poucas opções. Militarmente desgastada, sem condições de reposição material para suas forças, e economicamente enfraquecida pela pressão das sanções internacionais, foi levada à conclusão lógica de que se tornara impossível manter a ocupação do sul de Angola, sem uma escalada inconsequente do conflito ou sem que Pretória corresse o risco de ver as forças angolano-cubanas atravessando a fronteira namibiana. Se até aqui a situação poderia ser controlada pela via armada, tudo parecia indicar agora que a questão deveria passar urgentemente para as mãos da diplomacia, porquanto mais valia a independência da Namíbia negociada do que conquistada pela força das armas.

Embora a batalha em Angola tenha-se tornado no ponto de referência para a reversão do poderio sul-africano, outros fatores também contribuíram para a formação de um clima propício à superação dos impasses regionais. De especial importância foram as profundas e históricas transformações ocorridas na União Soviética e no Leste Europeu, cujo significado acabou por ultrapassar os simples propósitos

reformistas de Mikhail Gorbachev para compreender a modificação da antiga estrutura de poder mundial e a supressão do comunismo como ideologia global. A distensão entre as superpotências no plano macroestratégico implicou, assim, a dissolução das tensões nos conflitos regionais, transformados que foram de focos de confrontação em objetivos específicos para a nova cooperação internacional.

Refira-se também nesse contexto à posição pragmática adotada pelo Governo de Luanda, que embora beneficiário da vitória em Cuito Cuanavale soube, em tempo, compreender que a suspensão do apoio militar soviético apontava inexoravelmente para o desengajamento das forças no campo de batalha. A perspectiva, agora menos difusa, de solução para o problema da Namíbia conferia-lhe a esperança de que o país poderia senão livrar-se imediatamente das tensões da guerra interna ao menos desobrigar-se dos compromissos oriundos da presença incômoda de várias forças estrangeiras em seu território. De um lado, partiriam a SWAPO e os cubanos e, de outro, desfazia-se o nexos que mantinha as forças sul-africanas dentro de Angola. A questão interna deveria agora ser resolvida diretamente entre os interessados.

Por último, importa recordar que o papel da diplomacia norte-americana, também interessada em resultados práticos às vésperas da eleição presidencial nos Estados Unidos, revelou-se de crucial importância num momento em que a obcecada intransigência sul-africana causara um enorme vácuo diplomático na região. O habilidoso malabarismo semântico que transformou o princípio do *linkage* na concepção do “paralelismo” ajudava a romper os impasses e a salvar a face de todos os atores na cena. Colaborava, ademais, com o recuo de todas as posições, liberando a África do Sul para concentrar atenções na retomada do processo de reformas internas e induzindo Luanda a uma conciliação com a UNITA, que, para esse fim, seria agora apoiada exclusivamente por Washington.

Assim, o longo e penoso processo de marchas e contra-marchas na questão da Namíbia foi substituído por uma rápida sequência de

entendimentos entre Pretória, Luanda e Havana, acompanhados pela mediação norte-americana e pelos bons ofícios soviéticos. Deles resultariam, entre outros acertos prévios, iniciados em Londres, em maio de 1988, o Protocolo de Brazzaville e os Acordos de Nova York, de dezembro do mesmo ano, pelos quais ficavam asseguradas, simultaneamente, a implementação do plano da ONU para a emancipação do território, o recuo das tropas sul-africanas e a gradual retirada das forças cubanas de Angola<sup>265</sup>. A independência da Namíbia, formalmente proclamada em 21 de março de 1990, resgatava, dessa forma, um antigo compromisso de Pretória com a comunidade internacional e o bom termo do processo foi motivo para um novo entusiasmo geral com a perspectiva de solução para os demais problemas regionais.

A distensão regional que se seguiu à solução do problema namibiano resultou também de uma total reversão do comportamento sul-africano em relação a seus vizinhos. Desprovida de todas as antigas defesas naturais e ameaçada com novo e mais amplo projeto de sanções tramitando no Congresso norte-americano, Pretória passou a ter ampla consciência de que seu regime se colocava agora como o último elemento de barganha. Porém, antes de introduzi-lo na mesa de negociações, tratou de diminuir o seu passivo na região, modificando a sua linguagem, cooperando e, acima de tudo, abstando-se de qualquer atitude agressiva. Nesse sentido, promoveu vários contatos regionais, colaborou nos primeiros momentos da conciliação entre UNITA e MPLA, promovida por Mobutu, em Gbadolité, e apressou-se a ressuscitar o diálogo com Moçambique, reconduzindo e ampliando a cooperação econômica bilateral<sup>266</sup>. Em visita a Pretória, em junho de 1989, Nguza Karl I Bond,

---

265 Como resultado dos entendimentos alcançados no Protocolo de Brazzaville, de 13 de dezembro de 1988, foram assinados, em Nova York, a 22 daquele mesmo mês, dois Acordos: a) um entre Angola, Cuba e África do Sul, em que esta se comprometia com a retirada de suas forças da Namíbia e com a implementação, a partir de 1º de abril de 1989, do plano de independência da Namíbia, de acordo com a Resolução 435/78 do CSNU; e b) outro entre Angola e Cuba, em que as partes se comprometiam com a retirada das tropas cubanas de Angola (50.000 homens), em etapas, no prazo de 27 meses, também a partir de 1º de abril de 1989. Para monitorar o cumprimento dos Acordos, foi criada Comissão Conjunta, integrada por Angola, Cuba e África do Sul, da qual participaram, como observadores, os EUA e a URSS.

266 A África do Sul assinou vários acordos de cooperação com Moçambique, em 1988. Entre eles, destacaram-se o que previa a transferência de material militar não letal para o governo de Maputo, com vistas à proteção das linhas de

Ministro do Exterior do Zaire, afirmava: “a linguagem da África do Sul mudou [...] houve uma evolução neste país”<sup>267</sup>.

## 8.2. De Klerk e Mandela: o dualismo na política externa

A verdadeira evolução começaria, entretanto, em setembro de 1989, com a posse de Frederick W. de Klerk na chefia do Governo sul-africano. Surgido da ala mais progressista do Partido Nacional, desvinculado do *establishment* militar e acompanhado da aura de reformador, de Klerk imporia um ritmo acelerado de abertura e desmantelamento do regime, assegurando que sua meta era a de uma África do Sul totalmente transformada, livre de antagonismos do passado, em que “every inhabitant will enjoy equal rights, treatment and opportunity in every sphere of endeavour – constitutional, social and economic”<sup>268</sup>. Tratava-se, agora, de assumir uma posição realista. O governo de Pretória, embora desmoralizado em Cuito Cuanavale, não fora derrotado pelas forças revolucionárias: mais convinha negociar a partir de uma posição intacta do que arriscar vê-la progressivamente acuada pelo avanço dos movimentos de libertação. Segundo o novo Presidente, “the season of violence is over, the time for reconstruction and reconciliation has arrived”<sup>269</sup>.

Assim, em menos de dois anos, de Klerk suspendeu o estado de exceção em todo o país, libertou a grande maioria dos presos políticos, legalizou as oposições extraparlamentares, promoveu a repatriação dos exilados, promulgou a revogação do *Reservation of Separate Amenities Act*, do *Group Areas Act*, dos *Lands Acts* e do *Population Registration Act*, aboliu os estatutos dos bantustãos e, na sequência do Acordo de Paz entre as forças políticas internas, de setembro de 1991, neutralizou

---

transmissão de Cabora Bassa, cuja energia voltou a ser adquirida pela África do Sul, e o que estabeleceu o Comitê Conjunto Econômico de Cooperação para estudar, decidir e encaminhar formas adequadas à manutenção e ao desenvolvimento das relações econômicas.

267 Telegrama nº 271, de 6 de junho de 1989, da Embaixada do Brasil em Pretória.

268 De KLERK, Frederick W., discurso no Parlamento, por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos de 1990, Cape Town, em 2 de fevereiro de 1990 (texto datilografado).

269 *Ibid.*

a direita com um *referendum* junto à população branca, realizado em março de 1992, no qual obteve 68,7% de aprovação para prosseguir com a negociação de um governo interino multirracial e com as providências para a instalação de uma Assembleia Constituinte.

A libertação de Nelson Mandela, em 11 de fevereiro de 1990, e o reencontro livre das forças de oposição reformularam o jogo de poder interno na África do Sul. Ao ANC, sob a liderança de Mandela, coube o eixo central das forças de libertação<sup>270</sup>, enquanto que a de Klerk, como chefe do Partido Nacional, agora aberto à adesão de todas as raças, o comando das forças conservadoras. Satisfeitos os termos da Declaração de Harare<sup>271</sup>, compôs-se uma nova moldura de negociação e embate políticos, extraparlamentar, que ganhou, entretanto, seu foro próprio com a instalação, em dezembro de 1991, da *Convention for a Democratic South Africa* (CODESA), onde foram negociados os princípios gerais para a futura Constituição de uma nova África do Sul, na base de uma “partilha do poder” (*power-sharing*), apoiada em um sistema de “pesos e contrapesos” (*checks and balances*), dentro de um Estado federal.

No contexto dessa nova dinâmica, a política externa da África do Sul passou por dois momentos: a) o da recuperação da credibilidade internacional do governo; e b) o da recomposição das relações externas do país. Ambos os momentos, nem sempre isentos de pontos de superposição, refletiam curioso dualismo da política interna, porquanto neles interagiam dois atores diferentes, um com o “timbre oficial” e o outro com a legitimidade do reconhecimento internacional. Dessa estranha combinação resultou ora uma relação de concorrência, ora uma relação de subordinação, porém, quer numa quer noutra, sempre esteve

270 Em 27 de outubro de 1991, foi formada a *Patriotic Front*, integrada pelo ANC, pelo Inyandza National Movement (do KaNgwane), pelo Transvaal Indian Congress, pelo SA Communist Party, pelo United Peoples' Front, pelo Labor Party of South Africa, pelo Intando ye Sizwe Party (de KwaNdebele), bem como por representantes dos “governos” do Transkei e de Venda.

271 O Comitê *ad hoc* para a África Austral da OUA, reunido em Harare, a 21 de agosto de 1989, emitiu extensa Declaração em que, repetindo o espírito do Manifesto de Lusaca, admitiu a hipótese de negociações com o governo sul-africano, observadas determinadas pré-condições: libertação de todos os presos políticos, suspensão das restrições para as atividades políticas dos movimentos extraparlamentares, remoção das tropas do exército das *townships* e suspensão dos julgamentos e da execução de penas por motivos políticos.

presente o intuito de usar o prestígio dos vínculos internacionais para a conquista de espaços políticos ante as novas regras do jogo interno.

A recuperação da credibilidade internacional tornou-se elemento fundamental para que Pretória pudesse, primeiramente, manter o leme das reformas, e, a seguir, cobrar a suspensão das sanções à medida que fossem sendo eliminados os pilares do *apartheid*. Destarte, aproveitando a boa repercussão de seu pronunciamento de fevereiro de 1990, de Klerk valeu-se da cerimônia de independência da Namíbia para manter encontros com Sam Nujoma, Perez de Cuellar, Joaquim Chissano, José Eduardo dos Santos, Kaunda, Babangida, Traori e com os chanceleres europeus. Em maio, realizou viagem oficial a oito países da Europa, discursou em Strasburgo e manteve encontros com a comunidade empresarial e financeira. Em setembro, após comprovação da irreversibilidade do processo interno, foi recebido por George H. W. Bush, em Washington, e, um mês depois, visitou a Holanda e o Luxemburgo, sendo recebido em Copenhague e em Dublin, em maio do ano seguinte<sup>272</sup>.

Para contra-arrestar o excessivo desembaraço do governo, Mandela se impôs o mesmo ritmo de trabalho. Depois de hesitar entre a manutenção da luta armada e o pedido para que fossem suspensas as relações diplomáticas com a África do Sul, decidiu-se pela campanha de manutenção das sanções internacionais. Com essa finalidade, visitou países europeus em fevereiro e junho de 1990; viajou a Angola, Nigéria, Marrocos, Argélia, Líbia, Egito e Quênia, em maio; foi recebido na Casa Branca e no Capitólio, em agosto; discursou na abertura da reunião anual da SADCC, em janeiro de 1991; e visitou o Japão, em maio seguinte. Nas suas peregrinações, Mandela logrou desacelerar a velocidade da reaproximação internacional ao governo sul-africano, alertando que “alguns países parecem mais preocupados em moldar o futuro político da África do Sul do que em aguardar, primeiro, o desmantelamento do regime aparteísta”<sup>273</sup>.

---

272 Os pequenos países europeus foram os mais atuantes na condenação da África do Sul no âmbito da CE.

273 Telegrama nº 76, de 21 de fevereiro de 1990, da Embaixada do Brasil em Pretória.

A reação internacional correspondeu à heterodoxia da ação externa sul-africana. No início, foi vacilante, debateu-se com o dilema de solidarizar-se com a posição do líder do ANC, a favor da manutenção das sanções, mas igualmente de evitar que esse apoio fosse interpretado como oposição ao governo de Klerk. No entanto, afora a Grã-Bretanha, que optou unilateralmente pela liberação dos investimentos, a Comunidade Europeia, os Estados Unidos e o Japão preferiram a preservação das medidas punitivas, apenas relaxando, com o aval de Mandela, as sanções sociais (*people-to-people*). Diante das experiências passadas, a preservação das medidas coercitivas funcionaria como uma espécie de garantia contra eventuais reversões no curso de ação adotado pelo novo Presidente sul-africano.

Todavia, com a revogação do último instrumento do *apartheid* institucional, alteraram-se as motivações e, a partir de maio de 1991, começaram a ser suspensos os embargos europeus. No mesmo impulso, o Presidente Bush anunciou, em julho, a revogação do CAAA, permanecendo apenas a proibição ao comércio de armas, a vedação aos financiamentos do Eximbank e o veto no FMI. Em outubro, o Japão adotou o mesmo procedimento, sob grande expectativa do retorno de seus investimentos na economia sul-africana. Ainda nesse contexto, destacaram-se a decisão de vários países africanos (junho/91) de reabrir o espaço aéreo continental para os voos de bandeira sul-africana; o anúncio da reintegração da África do Sul ao Comitê Olímpico Internacional (julho/91); a decisão do Conselho de Ministros da OUA (fevereiro/92) recomendando a retomada dos contatos com Pretória; e a declaração formal dos membros da antiga SADCC, que garantiu a integração da África do Sul na nova *Southern Africa Development Community*, uma vez concluída a sua reestruturação política<sup>274</sup>.

---

274 Declaração emitida por ocasião da assinatura do Tratado que criou a nova SADC, em Windhoek, a 17 de agosto de 1992.

Com a remoção do principal das sanções<sup>275</sup>, Pretória dedicou-se à recomposição e expansão das relações bilaterais. Enquanto Mandela prosseguiu na sua romaria, privilegiando países historicamente identificados com a condenação ao *apartheid*, no que se destacaram as visitas realizadas ao México, Jamaica, Cuba, Venezuela, Argentina e Brasil, em julho e agosto de 1991, de Klerk e Pik Botha empenharam-se na criação de novos vínculos com a África e com o Leste Europeu, viajando, recebendo dignatários dessas regiões e com elas estabelecendo relações oficiais<sup>276</sup>. Mereceram particular destaque nesse período o estabelecimento das relações diplomáticas plenas com a Hungria (julho/91), com a Federação Russa (fevereiro/92) e com a Costa do Marfim (abril/92), bem como a viagem do Presidente sul-africano à Nigéria (abril/92), qualificada de histórica e decisiva para o fim do isolamento da África do Sul no continente e no mundo.

O Professor Barratt, em trabalho apresentado no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Lisboa, em outubro de 1992, afirmou que:

The very positive response of the international Community to Mr. F. W .de Klerk's initiatives after February 1990, and particularly the response to the referendum result, has reflected a reversal of the positions of the two main players in the current negotiations, the ANC and the government/National Party. Previously the ANC bargaining position was greatly strengthened by international support and particularly by the pressures from outside applied on the National Party government. Now the international plaudits, and even the rewards in the form of the lifting of many sanctions and the ending of sporting, cultural and other forms of boycott, have reduced the strength of the leverage which the ANC once had<sup>277</sup>.

---

275 A OUA, na reunião de Abuja, de 29 de julho de 1991, manteve as sanções até o momento em que todos os mecanismos para a transição democrática fossem implantados.

276 Em fins de 1991, a África do Sul já contava com 14 representações residentes na África, a saber em Angola, Burundi, Camarões, Costa do Marfim, Lesoto, Madagascar, Maláui (Embaixada), Marrocos, Maurício, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Zaire e Zimbábue (cf. Telegrama n° 410, de 1° de novembro de 1991, da Embaixada do Brasil em Pretória).

277 BARRAT, John. The transition process in South Africa, p. 15-16.



A despeito do aspecto dualista que a política externa sul-africana ganhou neste período ou da leitura a que o jogo de pressões e contrapressões pudesse conduzir, ficou claro que, com os novos desdobramentos tanto no plano interno quanto no âmbito das relações externas, a África do Sul rompeu a barreira do isolamento, tendo ingressado irreversivelmente no caminho da convivência internacional. Tratava-se agora de saber em que medida e em que ritmo esta nova etapa da história sul-africana iria desenvolver-se, tendo presente não apenas um futuro governo de maioria, mas também o peso específico do país no continente e na cena internacional.

### **8.3. A crise interna e o papel da comunidade internacional**

Desde os auspiciosos anúncios do discurso presidencial de 2 de fevereiro de 1990, as negociações com vistas à criação de um governo interino e à instalação de uma Assembleia Constituinte passaram por várias etapas, culminando com duas sessões da CODESA, respectivamente, em dezembro de 1991 e em maio de 1992. O processo recebeu apoio e estímulo da comunidade internacional, de modo geral interessada em sinalizar positiva e equilibradamente com a suspensão das sanções econômicas, porém com a manutenção de outros instrumentos de pressão. Entretanto, a transição para a nova África do Sul não foi isenta de obstáculos, dos quais a escalada da violência interna foi a que mais preocupou as forças políticas sul-africanas e seus parceiros internacionais.

A reunião do Conselho de Segurança da ONU, em julho de 1992, convocada para tratar da violência na África do Sul, estabeleceu nova frente de participação da comunidade internacional na questão sul-africana. Surpreendentemente, a iniciativa recebeu o apoio do principal das forças políticas do país, inclusive do governo, que assim transformou a antiga rejeição à interferência em assuntos internos em uma bem recebida colaboração externa. Diante desse clima, a Resolução S/765, aprovada em 17 de julho de 1992, não se limitou à

mera condenação da violência, senão que, indo mais longe, instou as partes a retomarem o diálogo e, para tanto, nomeou um Representante Especial com a responsabilidade de observar o desdobramento do processo político interno. Pouco tempo depois, a Resolução S/772, de 17 de agosto, autorizou a ONU a deslocar contingente de observadores permanentes na África do Sul e, com o mesmo fim, convidou outras organizações internacionais (OUA, CE e *Commonwealth*) a coordenar esforços com as Nações Unidas.

Dois aspectos foram ressaltados naquela ocasião. Primeiramente, o interesse e, mais do que ele, a disposição da comunidade internacional de colaborar para que fosse encontrada, rápida e adequadamente, solução para a pacificação da África do Sul. Os interesses econômicos envolvidos e a certeza da importância do papel do país no desenvolvimento regional conferiam prioridade ao tema e colocavam urgência na conciliação interna. Em segundo lugar, notou-se que a aceitação pelas partes internas da participação das Nações Unidas e outras organizações no processo significava que o resultado das negociações deveria merecer não apenas o reconhecimento da comunidade internacional, mas também a garantia de sua implementação. Conforme assinalou o professor Barrat, apesar de todas as resoluções aprovadas durante décadas, a 765 do Conselho de Segurança “formally confirmed the internationalization of the issue and gave the Council and the Secretary-General the prime responsibility in this regard”<sup>278</sup>.

Estimulada pelas novas iniciativas, a presença internacional na África do Sul aumentou consideravelmente durante as negociações para a constituição de um governo de transição. Todavia, o progressivo envolvimento da comunidade internacional logo levantou algumas questões. Entre elas, colocou-se o problema da imparcialidade. Conforme já mencionado, durante muito tempo Pretória recusou-se

---

278 BARRAT, John. *The transition process in South Africa*, p. 21.

a aceitar a interferência da ONU justamente porque a considerava “parcial”, representativa dos interesses de um mundo dividido pelas tensões da confrontação Leste-Oeste. O fim do conflito bipolar, com o desaparecimento de um dos lados, colocou os EUA e seus principais aliados ocidentais em posição privilegiada para “manipular” os interesses do resto do mundo, inclusive nas áreas em que os conflitos faziam parte do antigo jogo de poder no plano macroestratégico.

Perderam assim impulso na nova configuração do poder mundial as forças que, por falta de alternativa ou por convicção ideológica, eram sustentadas pelo bloco em decomposição. Pelo mesmo enfoque, revigoravam-se as forças identificadas com o outro lado da contenda, o lado vencedor, agora livre e desempeido para atuar segundo as suas próprias convicções. O excessivo desembaraço do Presidente de Klerk no esforço de recomposição das relações externas de seu governo, em contraposição à impressão de que Mandela e seus aliados estariam sob forte vigia internacional, atestariam os temores de que o desfecho da questão sul-africana estivesse sendo encaminhado com alguma dose de parcialidade. Não surpreendeu, portanto, que o governo minoritário de Pretória tivesse não apenas revertido sua antiga postura em relação à interferência externa como até pareceu estimulá-la com grande entusiasmo.

A esse respeito, foi interessante a observação feita pelo representante do Brasil na ONU:

A sessão do Conselho de Segurança da ONU, que se concluiu com a adoção unânime da resolução 765 (1992), registrou apoio amplo e generalizado à urgente retomada das negociações entre as partes envolvidas. A convergência dessa postura tanto da parte dos partidários do governo de Pretória quanto das delegações simpáticas ao ANC chegou a dar a impressão, em certos momentos, que as pressões se dirigiam menos a Pik Botha do que ao próprio Mandela<sup>279</sup>.

---

279 Telegrama nº 1.621, de 28 de julho de 1992, recebido da Delegação do Brasil na ONU.

As lições extraídas das várias etapas da história da África do Sul, em particular da forma como o regime de Pretória procurou conduzir seus interesses no plano interno e externo, deixaram claras as tendências por soluções que assegurassem a continuidade do poder nas mãos da minoria branca do país. Os princípios do *power sharing* ou do “federalismo” fizeram parte dos conhecidos subterfúgios utilizados nas tentativas de patrocinar a formação de governos fracos e submissos na região. Foram portanto procedentes os temores surgidos durante as negociações para a conformação de uma África do Sul integrada na comunidade internacional, porquanto o apoio pretendido e recebido poderia afinal resvalar para um tipo de legitimação, que, de uma forma ou de outra, preservasse o poder ou parcela do poder nas mãos da minoria branca. Voltando a citar Barrat, a respeito do *referendum* realizado em março de 1992: “It must be said that the size of ‘yes’ majority was in large measure the product of the concern about the consequences of international isolation, rather than enthusiasm for the probable outcome of the current negotiating process”<sup>280</sup>.

#### **8.4. O Brasil e a África do Sul: a recomposição das relações bilaterais**

As rápidas transformações ocorridas na África Austral levaram o Brasil a reexaminar a sua posição na região. De um lado da balança, pesava o capital acumulado durante anos de militância em favor da eliminação do *apartheid*, com grande investimento realizado na intensificação do relacionamento com os países da Linha de Frente. De outro lado, subsistia o interesse de normalizar relações com um país que sempre exibiu potencialidades na relação bilateral, das quais avulta uma vocação, até então contida, para o intercâmbio comercial.

O histórico das posições assumidas pelo Brasil nas questões da África Austral acabaram por transformá-lo em interlocutor confiável aos olhos dos governos regionais, bem como das lideranças oprimidas pelo

---

280 BARRATT, John. The transition process in South Africa, p. 15.

regime do *apartheid*. As manifestações dessa confiança se produziram de inúmeras maneiras, porém se revelaram mais intensas diante do quadro de incertezas provocado pelo novo jogo de forças na região. Bastaria citar a esse propósito que o Brasil foi lembrado pelo governo angolano para sediar uma das reuniões que culminaram com os entendimentos para a emancipação da Namíbia; foi sondado para integrar o Grupo de Transição e Assistência da ONU (UNTAG), destinado a supervisionar a execução do plano de independência daquele território; e foi convidado a integrar e comandar a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM), cujo mandato consistiu em supervisionar o reposicionamento e ulterior retirada das tropas cubanas de Angola, no quadro dos Acordos de Brazzaville e Nova York.

O Brasil acolheu com satisfação os resultados positivos das conversações entre a África do Sul, Angola e Cuba, com vistas à solução do problema namibiano. Declinou do convite para participar com forças militares da UNTAG, porém apressou-se a abrir um escritório de observação em Windhoek para acompanhar e avaliar o processo de implementação do plano de independência do território e, paralelamente, dar os primeiros passos para o estabelecimento das relações oficiais com o novo país. Por outro lado, coerente com suas tradicionais posturas na região, aceitou integrar e comandar a UNAVEM em Angola, tarefa da qual se desincumbiu com sucesso.

Com o mesmo espírito, o Brasil recebeu com agrado as notícias sobre as primeiras medidas do Presidente de Klerk para o verdadeiro desmantelamento do *apartheid*. Desde cedo, compreendeu, todavia, que as transformações em curso na África do Sul também significavam redefinições de espaços políticos das forças mais representativas do país. Da mesma forma, atentou para o fato de que os limites do novo jogo político vinham sendo traçados pelo grau de aceitabilidade internacional das posições e condições que se estabeleceram na negociação interna. Tais percepções significavam que, ao Brasil, também caberia um papel na definição desses novos espaços.

Nesse quadro, o governo optou por uma atitude que resguardasse os interesses brasileiros na região, a coerência da sua tradicional posição de condenação ao *apartheid*, porém que se apresentasse de modo suficientemente flexível para contribuir no esforço geral de estímulo ao relaxamento das tensões no subcontinente. Tratar-se-ia de adotar uma política de “pequenos passos”, pela qual a cada evolução positiva correspondesse um gesto de distensão. Esta opção não significou, todavia, uma ação mecânica que pretendesse apenas legitimar, gradualmente, os sinais de abertura de Pretória. Se, por um lado, o Brasil reconheceu e estimulou as iniciativas do governo de Klerk, por outro, manteve-se fiel à posição de que o desmantelamento definitivo do *apartheid* apenas se daria quando fosse aprovado sistema político que faculte à maioria o direito à representação política<sup>281</sup>.

Com esse espírito, o Brasil convidou e recebeu, em visita oficial de 4 dias, o Presidente do ANC Nelson Mandela<sup>282</sup>, a quem conferiu as honras de um Chefe de Estado e de quem ouviu expressões do mais profundo reconhecimento pela sua militância na luta contra o *apartheid*: “a voz do governo e povo brasileiros entravam pelo muro da prisão em que estava e, com isto, sabia que tinha, aqui, no Brasil, um apoio amigo”<sup>283</sup>. A visita de Mandela, com estrondosa repercussão nacional, definia, assim, de maneira inequívoca, a posição brasileira no contexto da reacomodação das forças políticas na África do Sul, ao mesmo tempo em que emitia uma clara mensagem sobre como o Brasil pretendia considerar a reinserção do país na comunidade internacional.

Definida a nova postura e observada a manifestação internacional consubstanciada na resolução 46/79 A da XLVI (1991) sessão da Assembleia Geral da ONU, que reconheceu os avanços alcançados pelo

---

281 Instruções à Delegação do Brasil à XLVI sessão da Assembleia Geral da ONU, p. 32.

282 Nelson Mandela visitou o Brasil entre 1 e 6 de agosto, tendo sido recebido pelo Governador Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, pelo Governador Luiz Antonio Fleury Filho, em São Paulo, pelo Governador Antonio Carlos Magalhães, em Salvador, pelo Governador Albuíno Azevedo em Vitória, pelo Presidente da República, pelo Presidente do STF e pelo Presidente do Congresso Nacional (em sessão conjunta), em Brasília.

283 Trecho da conversa entre Nelson Mandela e o Presidente da República do Brasil, no Palácio do Planalto, em 5 de agosto de 1991 (transcrição da conversa, em texto datilografado).

governo de Pretória na eliminação do *apartheid*, o Brasil, pelo decreto nº 428, de 17 de janeiro de 1992, modificou o decreto 91.524, de 9 de agosto de 1985, suprimindo-lhe a proibição que incidia sobre o intercâmbio cultural, artístico e desportivo com a África do Sul, preservando-lhe, por mais algum tempo, a proibição ao comércio de armas, petróleo e derivados<sup>284</sup>. Também nessa linha, nomeou o primeiro Embaixador do Brasil em Pretória<sup>285</sup>, aumentou a lotação da missão brasileira naquela capital e reabriu o setor de promoção comercial, antecipando-se ao natural interesse pelo intercâmbio entre os dois países.

O comércio entre o Brasil e a África do Sul passou por inúmeras etapas desde os mais remotos tempos. Entretanto, a começar de 1945, quando ainda preponderavam na pauta bilateral os produtos primários, notadamente o café, o cacau, ceras vegetais, tecidos de algodão etc, o comércio entre os dois países demonstrou possuir tendência constante e natural pelo crescimento. Passou de US\$ 7,12 milhões, em 1960 (dos quais mais de 90% representando exportações brasileiras), para US\$ 74,2 milhões em 1974, ano em que o estímulo oficialmente concedido desde meados da década dos anos 60 alcançou seu maior resultado.

A partir de 1975, com o gradual distanciamento entre Brasília e Pretória, a tendência foi temporariamente refreada, mas não se inverteu. Pouco tempo depois, recobrou seu impulso, especialmente com um salto nas importações brasileiras verificado em 1977, ano em que o total do intercâmbio alcançou US\$ 137,1 milhões, para daí atingir o seu ponto mais alto, com US\$ 303,2 milhões, em 1980. Os desestímulos aplicados a partir de 1981 reverteram o curso da tendência e, em 1985, ano em que foi promulgado o decreto 91.524/85, o comércio bilateral totalizou apenas US\$ 71,4 milhões, ou seja, os mesmos níveis de 1974. A partir do ano seguinte, repetiram-se o movimento rítmico dos períodos anteriores

---

284 Também foram eliminadas do texto as referências ao "território da Namíbia".

285 O primeiro Embaixador do Brasil em Pretória apresentou credenciais em 9 de abril de 1992.

e a gradual recuperação do intercâmbio vai alcançar o total US\$ 240,8 milhões, em 1990<sup>286</sup>.

Vale também notar, nesse contexto, dois aspectos importantes. Primeiramente, o fato de que o intercâmbio bilateral sempre foi francamente favorável ao Brasil, à exceção apenas dos anos compreendidos entre 1977 e 1980, quando as exportações sul-africanas atingiram níveis sem precedentes, e dos anos atípicos de 1976 e 1986. Considerados os 21 anos entre 1970 e 1990, o total do saldo positivo para o Brasil foi de US\$ 372 milhões, ou seja, de 12,8% de um intercâmbio total no período de US\$ 2,93 bilhões. Vistos apenas os 10 anos compreendidos entre 1981 e 1990, o saldo aumenta para US\$ 615,1 milhões ou para 34% do valor das trocas comerciais no período, cujo total foi de US\$ 1,8 bilhão.

A seguir, constata-se que, apesar dos estímulos políticos e econômicos concedidos ao intercâmbio do Brasil com os demais países do continente africano (sem contabilizar o Norte da África) e dos níveis a que eventualmente alcançou, em contraste com os desestímulos aplicados ao comércio Brasil-África do Sul, este manteve tendência a ocupar peso relativamente alto. De um total de 90%, em 1966, situou-se na média de 12,2%, nos anos 70 (70/79), e de 11,1%, nos anos 80 (80/89). Consideradas apenas as exportações brasileiras, a participação da África do Sul foi, em média, de 15,8%, nos anos 70, e de 10,1%, nos anos 80. Em 1990 e 1991, a média aumentou para 16%<sup>287</sup>.

Os produtos constantes da pauta do intercâmbio comercial variaram ao longo dos últimos 40 anos. Entretanto, no final da década de 1980 e início da década de 1990, as exportações brasileiras constituíram-se, na maioria, de produtos industrializados, sobretudo manufaturados. Entre eles, destacaram-se máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos; máquinas e aparelhos elétricos e de uso eletrônico; farinha da extração de óleo de soja e algodão; produtos químicos inorgânicos;

---

286 Em 1991, o intercâmbio Brasil-África do Sul recuou para o total de US\$ 225,9 milhões, com diminuição tanto da exportação quanto da importação brasileiras, sendo, no entanto, esta última mais acentuada.

287 No período analisado neste estudo, o intercâmbio Brasil-África do Sul nunca ultrapassou de 0,7% do comércio exterior brasileiro. Situou-se, em média, em cerca de 1% do comércio exterior sul-africano.



veículos e partes; manufaturas de ferro e aço; petroquímicos; fumo; etc. No sentido inverso, as importações da África do Sul também foram constituídas, principalmente, de produtos industrializados ou manufaturados, tais como papéis, cartolinas e cartões; ligas de ferro-cromo; hulha e subprodutos; metais alcalinos, álcool etílico; minérios de titânio, zircônio, escórias; etc.

A reavaliação da posição brasileira diante das transformações na África Austral não alterou, mas confirmou, os seus tradicionais fundamentos. Com ela realçou-se a imagem do Brasil como parceiro e interlocutor confiável, granjeando-lhe o reconhecimento daqueles que viriam a governar a nova África do Sul. A recomposição das relações bilaterais, que passou a ter como um dos seus carros-chefes a recuperação e o estímulo ao comércio bilateral, se realizaria agora não mais sob o estigma da ambivalência, mas da certeza de que, ao defender os seus interesses, o Brasil estará também colaborando para o crescimento de um país regenerado na sua essência e governado pelos legítimos representantes de seu povo.



## Conclusão

As diversas etapas da história da política externa sul-africana comprovam-na como instrumento de defesa dos interesses do regime do *apartheid*. Desde o pós-guerra, esta constatação se evidenciou pelo progressivo distanciamento entre as mudanças ocorridas mundialmente e as atitudes de Pretória na aplicação de conceitos e práticas ultrapassadas nas relações internacionais. A princípio, esse comportamento contraditório confundia-se com a determinação dos nacionalistas *afrikaners* de consolidar a independência do país perante o domínio britânico na África, para depois caracterizar-se como uma forma de defesa da supremacia de uma minoria étnica, dentro de um sistema que lhe reservava a quase totalidade do poder, da riqueza e do direito.

Com essa finalidade, a política externa sul-africana tratou de forjar relações que garantissem ao país um *status* específico na comunidade internacional, bem como a hegemonia econômica e militar no continente africano. Travestiu-se de defensora do ocidentalismo e do anticomunismo, ressaltando as vantagens econômicas do seu sistema e apelando para sua defesa diante do avanço da propaganda vermelha e dos perigos de uma África “irresponsável” e “imatura”. Ao mesmo tempo,

procurou fazer da sua aceitação no continente um jogo de ilusões para confundir a percepção internacional sobre os verdadeiros propósitos de seus formuladores. Nesse processo, obteve a benevolência dos principais parceiros comerciais e abençoou a sua inserção no conflito Leste-Oeste como a melhor forma de camuflar a manipulação estratégica de seus vizinhos e de garantir a imobilidade do seu sistema de dominação racial.

O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a África do Sul na ingenuidade que caracterizava a sua política externa do pós-guerra, também ela preocupada em conquistar um novo lugar para o País na comunidade internacional, mediante a criação de novos canais de acesso ao poder e à riqueza mundiais. Todavia, o advento de uma nova moralidade nas relações internacionais, para o qual muito contribuiu o surgimento de uma maior consciência dos deveres do Estado para com a nação, levaria o Brasil a valorizar os fundamentos de sua própria nacionalidade, identificando-os com os movimentos de libertação africana, em contraposição às práticas colonialistas e racistas oficialmente adotadas pelo governo de Pretória.

As relações com Portugal, os interesses comerciais e a orientação fortemente anticomunista dos governos revolucionários impediram que o Brasil levasse às últimas consequências a sua condenação ao regime sul-africano, do que resultou uma política ambivalente, ora favorecendo os mecanismos de incentivo ao comércio, ora levantando suspeitas sobre alegados esquemas sub-reptícios de cooperação na área militar. A abertura do regime e o posterior retorno ao estado democrático desinibiram a genuína posição do Brasil ante os problemas gerados pela existência do *apartheid* na África do Sul, levando o País a dialogar e a construir o futuro das relações bilaterais com os verdadeiros representantes da nação sul-africana.

Ao desmontar as antigas estruturas do regime segregacionista e desaparecendo os motivos que levaram a África do Sul ao isolamento político e diplomático durante quase meio século, criaram-se em torno de seus novos governantes grandes expectativas quanto ao papel que

o país deveria desempenhar tanto no plano das relações regionais em África quanto no âmbito mais amplo das relações internacionais. Para o Brasil, que, mesmo condenando o regime do *apartheid*, evitou romper as relações diplomáticas com Pretória, a questão da feição que o país assumiria na sua política interna e externa era de suma importância.

Em artigo publicado na revista *South African International*, Thabo Mbeki<sup>288</sup>, então diretor das relações internacionais do ANC, partia da premissa de que a África do Sul, como país essencialmente africano, deveria preocupar-se primordialmente com os problemas da sua região, priorizando e privilegiando o relacionamento com os demais países do continente. A premissa se fundamentava na percepção geral de que a África do Sul é diretamente afetada pelos problemas do seu entorno geográfico e vice-versa, o que equivaleria dizer que seus interesses representam, em primeiro lugar, as expectativas globais da África e não do Ocidente, como pretendia a minoria *afrikaner*. Segundo Mbeki:

South Africa is of course very much part of the African continent. The transformation of South Africa into a non racial democracy will emphasise this point, as it will end the pretence cultivated by various white minority regimes that South Africa is “an outpost of the Western World” [...]. We make this point to say that the fate of a democratic South Africa is inextricably bound up with what happens in the rest of the continent<sup>289</sup>.

O alto dirigente do ANC admitia, no entanto, que a política externa sul-africana deveria levar em conta a realidade que evidencia a condição do país como um dos principais atores na economia mundial, especialmente na categoria de importante produtor de matérias primas de alto valor comercial. Este reconhecimento significava que, não obstante a sua condição de país africano, a África do Sul possui vocação universalista, que inevitavelmente impunha equilíbrio entre

---

288 Presidente da África do Sul entre 1999 e 2008.

289 MBEKI, Thabo. South Africa's international relations – today and tomorrow, *South Africa International*, April 1991, p. 233-234.

os interesses nacionais e os interesses de outros países, inclusive como forma de incentivar a participação do capital estrangeiro em sua economia, seja pelo seu valor intrínseco, seja pelas condições que oferece como plataforma para negócios em outras partes do continente.

South Africa is one of the leading players in the world economy as a supplier of raw materials and precious metals [...]. It is economically the most developed country in the continent; it has an infrastructure which facilitates relatively easy interaction with the developed economies in the rest of the world [...]. South Africa will continue to maintain an open economy which can only grow and develop in a situation of contact with the world economy in all spheres<sup>290</sup>.

Ainda segundo Mbeki, a vertente ecumênica das relações externas sul-africanas, observado o princípio da igualdade entre os Estados, a levaria a estabelecer relações diplomáticas com todos os países e a participar ativamente na Organização da Unidade Africana (OUA), no Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e na Organização das Nações Unidas (ONU). Pela mesma razão, deveria manter-se associada ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (BIRD), enquanto procuraria aderir à Convenção de Lomé e ao Banco de Desenvolvimento Africano (BAD). Por outro lado, Mbeki preconizava participação igualmente ativa do país na transformação da África em área desnuclearizada, bem como na criação de zonas de paz e cooperação no oceano Índico. Para tanto, concluía que a África do Sul assinaria o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP)<sup>291</sup>.

South Africa would therefore have to make its own contribution to help raise the level of effectiveness of these organizations, both to ensure the democratization of the system of international relations and to enhance the prestige of these organizations so that they can

---

290 *Ibid*, p. 232.

291 *Ibid*, p. 234 (a RAS assinou o TNP em julho de 1991).

play their role in terms of protecting the interests of the smaller countries<sup>292</sup>.

A principal e mais urgente tarefa da nova política externa sul-africana residia, todavia, na recomposição das relações com os países vizinhos. Isto porque a reinserção da África do Sul na comunidade internacional começava inevitavelmente pela África Austral, região à qual o país sempre esteve, estreita e inevitavelmente, ligado. Os dirigentes do ANC reconheciam, no entanto, duas ordens de dificuldades nessa meta: a que decorria de uma relação militar e econômica profundamente desequilibrada, criada e estimulada pelas práticas hegemônicas do regime de minoria; e a que resultava da necessidade que tinha a nova África do Sul de corresponder, no curto prazo, às expectativas de cooperação da região, sem que esse exercício deixasse nos países do seu entorno geográfico a sensação de que estavam sendo dominados por um vizinho mais rico e mais poderoso.

Enquanto o poderio militar comportava um elemento psicológico, reajustável à medida que desapareciam as tensões na região (“it seems obvious that the new South Africa would also have to reduce the size of its armed forces”)<sup>293</sup>, o domínio econômico consubstanciava um dado concreto, irreversível e potencialmente imutável. A África do Sul representava, já naquela ocasião, 1/3 da população dos países da África Austral; detinha uma renda *per capita* de US\$ 2.400.00; contribuía com 78% do PIB regional (o que equivalia a cerca de 12 vezes o PIB de Angola, então o segundo da região); era responsável por 80% da energia elétrica produzida na região (52% de toda África); detinha 56% da rede ferroviária e 65% de todas as estradas pavimentadas do subcontinente; possuía um comércio exterior mais de duas vezes superior aos 10 países da SADC (sendo responsável por 25% de suas importações); absorvia boa parte da mão de obra regional; e era o maior investidor estrangeiro

292 MBEKI, Thabo. South Africa's international relations – today and tomorrow, *South Africa International*, April 1991, p. 235.

293 *Ibid.*, p. 235.

nas economias da Botsuana, da Suazilândia e do Lesoto, países com os quais formava a União Aduaneira da África Austral<sup>294</sup>.

Conforme preconizava Thabo Mbeki, o ingresso da África do Sul nos esquemas de cooperação regionais deveria ser determinante de uma nova era, porém feito com a devida cautela, se necessário sob salvaguardas expressas, inclusive para proteger os demais países do impacto adverso dos desequilíbrios provocados pela presença de um parceiro economicamente desigual:

Apart from anything else, it would be in South Africa's own national interest that the countries of the region should develop and that a situation is not created whereby resentment and hostility emerge and grow as a result of actual or perceived domination of these countries by a more powerful South Africa<sup>295</sup>.

Diante desse quadro, as novas forças políticas da África do Sul passaram a ter consciência de que o equacionamento das questões ligadas a sua reinserção no mundo e, em particular, no próprio continente africano, demandaria esforço adicional para preservar a confiança de seus vizinhos e, paralelamente, construir uma nova relação de amizade com os antigos parceiros econômicos e comerciais, determinante, inclusive, para assegurar a manutenção dos fluxos de investimentos necessários à viabilização de seu próprio desenvolvimento. Tratava-se, em última análise, de adotar enfoque pragmático e dinâmico<sup>296</sup>, capaz de assegurar a transição para um novo momento histórico, de forma pacífica e ordeira, como base para a afirmação de uma política externa ecumênica, porém não alinhada, com tendência a valorizar o pan-africanismo como filosofia cultural, sem contudo perder a vocação

---

294 CARDOSO, Jorge. SADCC e interdependência econômica na África Austral. Realidades e perspectivas, *África Austral, o desafio do futuro, passim*.

295 MBEKI, Thabo. South Africa International Relations – today and tomorrow, *South Africa International*, April 1991, p. 234-235.

296 Opiniões colhidas na X Conferência de Lisboa, patrocinada pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, sobre o Temas "Reformas Democráticas e Integração a Nova Europa e as Mudanças na África Austral", realizada no período de 14 a 16 de outubro de 1992.



atlântica e a condição de país em desenvolvimento, ativamente engajado na construção das novas configurações do poder mundial no pós-Guerra Fria.

Ao Brasil sempre interessou intensificar o relacionamento com a nova África do Sul. Na base desse interesse estão as suas condições geopolíticas e geoeconômicas, entre as quais ressaltam-se:

- a. a condição da África do Sul como potência econômica média, cuja atuação no âmbito internacional será conduzida sob o peso específico da sua posição nos mercados comerciais e financeiros mundiais;
- b. a sua condição de eixo com força centrípeta dentro da África, com forte tendência a desempenhar papel catalizador na OUA e possível liderança na solução de questões continentais;
- c. a sua condição de potência regional, com papel político de primeiro plano na harmonização da África Austral, bem como na liderança da região perante o continente e a comunidade internacional;
- d. a sua condição de potência militar, sofisticadamente aparelhada (inclusive com indústria bélica própria), com a possibilidade de empregar o seu excedente em operações humanitárias ou missões de paz dentro ou fora do continente;
- e. a sua condição simultânea de país Atlântico e Índico, sendo membro natural da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, membro de direito do Tratado da Antártida, com a possibilidade de desempenhar novos papéis em áreas específicas do oceano Índico;
- f. a sua posição geográfica no encontro de movimentadas rotas marítimas e aéreas, tornando-se num ponto privilegiado de

ligação entre o Atlântico e o Pacífico ou entre a América do Sul e a Australásia;

- g. a sua condição de principal eixo na integração econômica do subcontinente, para onde convergirão atenções políticas e econômicas da região, bem como o centro das operações triangulares de investimento em terceiros países do continente; e
- h. a sua condição de país em desenvolvimento, disposto a desempenhar papel ativo na construção do diálogo na formação de novas coalizões internacionais, para o qual dispõe, inclusive, de elementos econômicos de pressão, em virtude do alto valor comercial e estratégico dos seus principais produtos de exportação.

Assim, convém ao Brasil:

- a. fomentar as relações políticas bilaterais, à luz das semelhanças de posicionamento estratégico de ambos países na cena internacional, na condição de potências médias e atores participantes e engajados na construção de uma nova ordem mais justa e legítima;
- b. estimular os contatos no âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, bem como em todas as esferas de atuação em prol de um mundo desmilitarizado e desnuclearizado;
- c. desenvolver o intercâmbio comercial, cujas potencialidades ainda não foram totalmente exploradas;
- d. fazer da África do Sul plataforma adicional de acesso aos países da SADC, em especial aos de expressão portuguesa, situação da qual é particularmente privilegiada a relação

- com Moçambique, dada a vocação da sua economia para desenvolver-se em direção à fronteira sul-africana;
- e. fazer da África do Sul ponto de apoio e ligação para a expansão do relacionamento com países asiáticos, especialmente com os países mais industrializados da região;
  - f. procurar estabelecer cooperação mais intensa em setores onde cada um dos países possui suas vantagens comparativas, como a agricultura, no Brasil, e a mineração, na África do Sul, bem como examinar as possibilidades de transferência de tecnologia nas respectivas áreas de excelência, notadamente no campo das energias alternativas;
  - g. promover a cooperação técnica na área de treinamento de recursos humanos e gerenciamento de pequenas e médias empresas;
  - h. estimular o desenvolvimento dos transportes marítimos e aéreos entre os dois países, com vistas, inclusive, ao acesso aos países mediterrâneos da região;
  - i. promover a cooperação cultural, tendo presente a formação étnica dos dois países;
  - j. incentivar os investimentos diretos da África do Sul na economia brasileira, de modo aberto e sem triangulações internacionais; e
  - k. aproximar o MERCOSUL da SADC, tendo em vista as inúmeras vantagens decorrentes das associações entre os blocos econômicos e comerciais que se vão formando na nova configuração das relações internacionais.

A reintegração da África do Sul, pacificada e democratizada, à convivência internacional sempre foi desejo longamente acalentado por aqueles que conheceram e acompanharam o seu drama nacional. Cabe a ela, agora, na plenitude da sua soberania e independência<sup>297</sup>, rescrever a sua história e, nesse processo, reconhecer o valor dos países que sempre a apoiaram na luta pela libertação de seu povo.

\* \* \*

*Ninguém nasce odiando outra pessoa por causa da cor de sua pele, da sua origem ou da sua religião. Para odiar é preciso aprender. E, se podem aprender a odiar, as pessoas também podem aprender a amar.*

Nelson Mandela

---

297 Nelson Mandela foi eleito Presidente da República em abril de 1994. Seu Partido, o ANC, obteve 62% dos votos, contra 20% do Partido Nacional. Um ano antes, ele e De Klerk foram agraciados com o prêmio Nobel da Paz. O Ministro da Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, compareceu à posse de Mandela em Pretória, em representação do governo brasileiro.



## REFERÊNCIAS



## Referências bibliográficas

A ONU condena o colonialismo português. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n. 6, v. 23, p. 500-502, set. 1963.

AMADO, Rodrigo (org.). *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, 325 p.

ANGLARILL, Nilda Beatriz. La politica exterior de Brasil para África negra. *Revista de Estudios Internacionales*. Madrid, n. 1, v. 1, p. 93-106, enero-marzo, 1980.

ARNOLD, Millard W. Engaging South África after *apartheid*. *Foreign Policy*. Washington DC, n. 87, p. 139-156, summer 92.

ASTI VERA, Armando. *Metodologia da pesquisa científica*. Porto Alegre: Globo, 1974, 223 p.

BARBER, James; BARRATT, John. *South Africa's foreign policy: the search for status and security*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 398 p.

BARRATT, John. South Africa's outward policy: from isolation to dialogue. In: RHOODIE, Nic (ed). *South African Dialogue*. Johannesburg: McGraw-Hill Book Company, 1972, p. 543-561.

BARRATT, John. The transition process in South Africa: the role of the outside world. *X Conferência Internacional de Lisboa*, intitulada "Reformas Democráticas e Integração: a nova Europa e as mudanças na África Austral, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Lisboa, 14 a 16 out. 1992, 27 p.

BENCH, Bryan. "Constructive engagement": the confused art of regional foreign policy. In: *South African Review II*, Johannesburg: Ravan Press, 1984, p. 197-210.

BERTOLIN, Gordon. U.S. Economic Interest in Africa: investment, trade, and raw material. In: WHITAKER, Jennifer Seymour (ed). *Africa and the United States: vital interests*. New York: New York Press, 1978, p. 21-59.

BOTHA, R. F. (Pik). South África and África. *Africa Insight*. Johannesburg, n. 20, v. 4, p. 215-218, 1990.

CALDWELL, Don. *South Africa: the new revolution*. Saxonwold, The Free Market Foundation of Southern África, 1989, 255 p.

CAMINHOS da África. *Jornal do Brasil* (editorial), 17 ago. 1983, p. 10.

CAMPBELL, Kurt M. *Soviet policy towards South Africa*. London: Macmillan Press, 1986, 223 p.

CARDOSO, Fernando Jorge. SADCC e interdependência econômica na África Austral. Realidades e perspectivas. In: *África Austral – o desafio do futuro*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, jun. 1991, p. 73-100.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992, 432 p.

CHAKAODZA, Austin M. *International diplomacy in Southern Africa*. London: Third World Publishing Co., 1990, 195 p.

COMUNICADO Conjunto Brasil- Moçambique, divulgado em Maputo, a 8 de junho de 1980, por ocasião da viagem do Chanceler Saraiva Guerreiro a Maputo. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 25, p. 109-111, abr./jun. 1980.

COMUNICADO Conjunto Brasil-São Tomé e Príncipe, emitido em Brasília, a 26 de junho de 1984, por ocasião da visita da Ministra dos



Negócios Estrangeiros daquele país. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 41, p. 105-107, abr./jun. 1984.

CONDE, Carlos. Brasil se afastará de Pretória. *O Estado de S. Paulo*, 15 jun. 1975, p. 3.

DAVENPORT, T. R. H. *South Africa: a modern history*. 2 ed., rev. Johannesburg: Macmillan South Africa, 1978, 432 p.

DAVIES, Robert H. After Cuito Cuanavale: the new regional conjuncture and the sanctions question. In: ORKIN, Mark. *Sanctions against apartheid*. Cape Town: David Philip Publishers, 1989, p. 198-206.

DAVIES, Robert H; O'MEARA, Dan; DLAMINI, Siphos. *The struggle for South Africa: a reference guide to movements, organizations and institutions*. London: Zed Books, 1984, 423 p.

DE KLERK, Frederick W. Discurso proferido no Parlamento sul-africano por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos de 1990, Cape Town, em 2 de fevereiro de 1990 (texto datilografado).

FIG, David. South African interests in Latin America. In: *South African Review II*, Johannesburg, Ravan Press, p. 239-255, 1984.

FIGUEIREDO, João. Trechos da Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, 1º de março de 1980. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 24, p. 3-17, jan./mar. 1980.

GEISEL, Ernesto. Discurso na primeira reunião ministerial, Brasília, em 19 de março de 1974. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 1, p. 7-15, mar./jun. 1974.

GELDENHUYS, Deon. South África's regional policy. *Jubileu de Ouro do South African Institute of International Affairs* – SAIIA. Cape Town, March 1984, 35 p.

GELDENHUYS, Deon. *The diplomacy of isolation; South African foreign policy making*. Johannesburg: Macmillan South Africa, 1984, 295 p.

GRUNDY, Kenneth W. *South Africa; domestic crises and global challenge*. Boulder: Westview Press, 1991, 173 p.

GRUNDY, Kenneth W. *The militarization of South African politics*. Oxford: Oxford University Press, 1988, 152 p.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Conferência na Câmara de Comércio Afro-Brasileira, São Paulo, 15 de janeiro de 1982. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 32, p. 49-53, jan./mar. 1982.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Conferência na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1981. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 30, p. 97-109, jul./set. 1981.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Discurso na abertura da XXXVI sessão da Assembleia Geral da ONU, Nova York, 21 de setembro de 1981. *Repertório de posições brasileiras recentes sobre temas internacionais* (até 25 de outubro de 1984), Brasília, MRE, p. 51.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Exposição na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, 21 de setembro de 1983. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 38, p. 41-56, jul./set. 1983.

HARVAKY, Robert E. The Pariah state syndrome. *Orbis*, Philadelphia, Foreign Policy Research Institute, n. 3, v. 21, p. 623-649, (fall) 1977.

HEUNIS, Jan C. *United Nations versus South Africa*. Johannesburg: Lex Patria Publishers, 1986, 593 p.

HULL, Richard W. *American enterprise in South Africa: historical dimensions of engagement and disengagement*. New York: New York University Press, 1990, 419 p.

HULL, Richard W. *Southern Africa: civilization in turmoil*. New York: New York Press University, 1981, 168 p.

ILUSÕES africanas, *Jornal do Brasil*, (editorial) 14 ago. 1983, p. 10.

JASTER, Robert Scott. *The defense of white power: South Africa foreign policy under pressure*. London: The Macmillan Press, 1988, 203 p.

JOHNSON, Richard William. *How long South Africa will survive?* New York: Oxford University Press, 1977, 327 p.

KATZ, Mark N. Changing Soviet foreign policy and regional conflict: the case of Africa. “As relações euro-africanas no limiar do ano 2000: processos de paz e de estabilidade regional”, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Lisboa, jun. 1991, 10 p.

KISSINGER, Henry. Pronunciamento feito em almoço oferecido pelo Presidente da Zâmbia Kenneth Kaunda, Lusaca, 27 de abril de 1976. *Department of State Bulletin*, Washington DC, May 31, 1976.

KOENDERMAN, Tony. *Sanctions: the threat to South Africa*. Johannesburg: Jonathan Ball Publishers, 1982, 278 p.

LEACH, Graham. *South Africa*. ed. rev. London: Methuen London, 1987, 312 p.

LIBBY, Ronald T. *The politics of economic power in Southern Africa*. Princeton: Princeton University Press, 1987, 361 p.

MACMILLAN, Harold. Pronunciamento perante sessão conjunta das duas Casas do Parlamento sul-africano, Cape Town, 3 de fevereiro de

1960. In: *Pointing the way 1959-1961*. London: Macmillan, 1972, p. 473-482.

MAGUIRE, Keith. *Politics in South Africa: from Vorster to De Klerk*. Edinburgh: Chambers, 1991, 151 p.

MANNIG, Charles A. W. South Africa's racial policies – a threat to peace? In: RHOODIE, Nic (editor). *South African dialogue*. Johannesburg: McGraw-Hill Book Company, 1972, p. 590-611.

MARTINLÆRE, Guy. La politique africaine du Brésil (1970-1976). *Notes et Études Documentaires* (número especial-Problèmes d'Amérique Latine). Paris, n. 48, p. 7-64, 13 juillet 1978.

MBEKI, Thabo. South África's international relations – today and tomorrow. *South Africa International*. Johannesburg, April 1991, p. 231-235.

NAGORKI, Andrew. U.S. options vis-à-vis South Africa. In: WHITAKER, Jennifer Seymour (ed). *Africa and the United States: vital interests*. New York: New York Press, 1978, p. 187-211.

NEVES, Tancredo de Almeida. Discurso lido pelo Vice-Presidente da República, no exercício da Presidência, José Sarney, na primeira reunião ministerial da Nova República, Brasília, 17 de março de 1985. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 45, p. 3-8, mar. (15 a 31)/jun. 1985.

NORTJÉ, Sollie. South Africa towards closer economic cooperation: what type of partner will South Africa be? *X Conferência Internacional de Lisboa*, intitulada “Reformas Democráticas e Integração: a nova Europa e as Mudanças na África Austral”, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Lisboa, 14 a 16 out. 1992, 16 p.

OLSON, Thomas. África do Sul e seus vizinhos: estratégias regionais em confrontação. *Estudos Moçambicanos*. Maputo, n. 8, p. 15-62, 1990.

PAYNE, Richard J. *The nonsuperpowers and South Africa: implications for U.S. policy*. Bloomington: Indiana University Press, 1990, 314 p.

PEREIRA, José Maria Nunes. O *apartheid* e as relações Brasil-África do Sul. *Estudos Afro-Asiáticos*. Rio de Janeiro n. 14, p. 32-53, 1987.

POERNER, Arthur José. A política externa brasileira entre a interdependência e a soberania. *Política externa independente*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, Ano I, n. 2, p. 150-158, ago. 1965.

PRICE, Robert M. South Africa: the political economy of growth and democracy. *X Conferência Internacional de Lisboa*, intitulada “Reformas Democráticas e Integração: a nova Europa e as Mudanças na África Austral”, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Lisboa, 14 a 16 out. 1992, 13 p.

QUADROS, Jânio. Brazil's new foreign policy. *Foreign Affairs*. New York, n. 40, v. 1, p. 19-27, october 1961.

RAZÕES surradas, *Jornal do Brasil* (editorial), 25 set. 1983, p. 10.

REIS, Artur Cezar Ferreira. África e Brasil: relações e competições econômicas. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n. 6, v. 22, p. 209-223, jun. 1963.

RILEY, Eileen. *Major political events in South Africa 1948-1990*. Oxford: Facts On File, 1991, 250 p.

RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África: outro horizonte*. 2 ed., rev. amp. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1964, (2 v.), 441 p.

RODRIGUES, José Honório. O presente e o futuro das relações africano-brasileiras. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n. 5, v. 19, p. 501-513, set. 1962.

SALGUEIRO, João. Acordo de Nkomati: antecedentes do entendimento. In: *África Austral – o desafio do futuro*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, jun. 1991, p. 39-48.

SARNEY, José. Discurso proferido na Assembleia Popular de Cabo Verde, em 9 de maio de 1986. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 49, p. 39-43, abr./jun. 1986.

SARNEY, José. Discurso proferido por ocasião da abertura da XL sessão da Assembleia Geral da ONU, Nova York, 23 de setembro de 1985. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 46, p. 3-12, jul./set. 1985.

SARNEY, José. Mensagem à Conferência Mundial sobre Sanções contra a África do Sul, remetida em 16 de junho de 1986. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 49, p. 161, abr./jun. 1986.

SCOTT, John. *Venture to the exterior: through Europe with P. W. Botha*. Port Elizabeth: ACME Publishing, 1984, 78 p.

SELCHER, Wayne A. *Brazil's multilateral relations: between first and third world*. Boulder: Westview Press, 1978, 301 p.

SELCHER, Wayne A. *The Afro-Asian dimension of Brazilian foreign policy, 1956-1972*. Gainesville: Florida University, 1974, 252 p.

SETUBAL, Olavo Egydio. Discurso de posse na função de Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Brasília, 15 de março de 1985. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 45, p. 11-17, mar.(15 a 31)/jun. 1985.

SETUBAL, Olavo Egydio. Pronunciamento na Comissão de Relações Exteriores da Câmara do Deputados, Brasília, 15 de maio de 1985. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 45, p. 33-42, mar.(15 a 31)/jun. 1985.

SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da. Conferência em Seminário promovido pelo jornal *Financial Times*, no Rio de Janeiro, em 9 de março de 1976. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 6, p. 73-77, jan./mar. 1976.

SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da. Discurso como paraninfo geral dos bacharelados de julho de 1975 da Associação de Ensino Superior Unificado do Distrito Federal, Brasília, em 23 de agosto de 1975. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 6, p. 51-55, jul./set. 1975.

SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da. Discurso em banquete oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros do Senegal, Dakar, 25 de novembro de 1974. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, MRE, n. III, p. 31-33, dez. 1974.

SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da. Discurso na abertura da XXIX Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. II, p. 39-44, jul./set. 1974.

SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da. Discurso por ocasião da ratificação do Acordo Comercial Brasil-Gana, em 30 de outubro de 1974. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. III, p. 19-20, dez. 1974.

SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da. Entrevista concedida à imprensa, rádio e televisão do Senegal, em Dakar, a 28 de novembro de 1974. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. III, p. 39-43, dez. 1974.

SIRIEX, Paul-Henri. *Félix Houphouët Boigny: l'homme de la paix*. Paris: Seghers, 1975, 360 p.

SODRÉ, Roberto de Abreu. Palestra na Câmara dos Deputados, por ocasião da abertura do Seminário sobre Relações Brasil-África, Brasília, 24 de junho de 1986. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 49, p. 119-21, abr./jun. 1986.

STEVENS, Christopher. South African integration: the impact of EC policies. *X Conferência Internacional de Lisboa*, intitulada "Reformas Democráticas e Integração: a nova Europa e as Mudanças na África Austral", Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Lisboa, 14 a 16 out. 1992, 25 p.

TANA, Fabio. Il peso dei fattori esterni. In: NOVATI, Giampaolo Calchi (org). *Dopo l'apartheid*. Milano: Franco Angeli Libri, 1986, p. 116-195.

THE Kissinger Study on Southern Africa. Nottingham: Spokesman Books, 1975, 134 p. (reprodução comentada do *memorandum* n. 39, secreto, de 10 de abril de 1969, do *National Security Council* sobre a África Austral).

THOMPSON, Leonard; PRIOR Andrew. *South African politics*. New Haven: Yale University Press, 1982, 255 p.

THOMPSON-FLORES, Sérgio. Discurso do Observador brasileiro na VII Reunião de Países Não Alinhados, Nova Delhi, 10 de março de 1983. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, MRE, n. 36, p. 23-27, jan./mar. 1983.

VALE, Peter. The Botha doctrine: Pretoria's response to the West and to its neighbours. In: *South African Review II*. Johannesburg: Ravan Press, 1984, p. 188-196.



VALE, Peter. Through light glasses darkly: some thoughts on the formulation and nature of South African foreign policy. *International Affairs Bulletin* (the South African Institute of Foreign Affairs). Johannesburg, n. 6, v. 2, p. 27-34, 1982.

VAN NIEUWKERK, Anthoni. Transitional politics in South Africa. *X Conferência Internacional de Lisboa*, intitulada “Reformas Democráticas e Integração: a nova Europa e as Mudanças na África Austral”, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Lisboa, 14 a 16 out. 1992, 29 p.

VIEIRA, Sérgio. África Austral: conflitos, percepções e perspectivas na arena internacional. *Estudos Moçambicanos*. Maputo, n. 8, p. 63-96, 1990.

WOODS, Donald. *Biko*. New York: Henry Holt & Company, ed. rev. 1987, 418 p.

WORRAL, Denis. South Africa's reaction to external criticism. In: RHOODIE, Nic (ed). *South African dialogue*. Johannesburg: McGraw-Hill Book Company, 1972, p. 562-89.

## **Outras Fontes**

### **a. Trabalhos**

VIEGAS Filho, José. A segurança do Atlântico Sul e as relações com África. V CAE, 1982, 179 p.

MELLO, Ricardo Drummond. África do Sul e as sanções econômicas internacionais. XVIII CAE, 1989, 183 p.

KARMIRIAN, Sarkis. Tendências do relacionamento político de Portugal com Angola: do rompimento de relações à participação portuguesa no processo de paz angolano. XXIII CAE, 1991, 184 p.

GALA, Irene Vida. As relações Brasil-África do Sul. IRBr, 1986, 18 p.

**b. Documentos oficiais**

Resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Relatórios do Comitê Especial contra o *Apartheid* das Nações Unidas

Relatórios do Ministério das Relações Exteriores

Comunicações postais e telegráficas entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores e as Embaixadas do Brasil em Pretória, Londres, Washington e a Delegação do Brasil junto às Nações Unidas (Arquivo do Itamaraty)

Instruções às Delegações do Brasil às Assembleias Gerais da ONU



ANEXOS



DECRETO 91. 524, de 9 de agosto de 1985

Estabelece restrições ao relacionamento com a República da África do Sul.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 81, itens III e IX, da Constituição, e

Considerando que o regime do *apartheid* está em contradição flagrante com os princípios de democracia e convivência racial vigentes no Brasil e vem assim merecendo a justa repulsa dos mais diversos setores da sociedade brasileira,

Considerando que a política do *apartheid* atenta contra a consciência e a dignidade da humanidade é incompatível com a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos e constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais,

Tendo em vista a Resolução 418 (1977), do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que impôs embargo mandatório sobre a venda de armas para a África do Sul,

Considerando, ainda, as demais resoluções pertinentes da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em particular as resoluções n.ºs 473 (1980), 558 (1984), 566 (1985) e 569 (1985) do Conselho de Segurança, que instam os Estados Membros a impor sanções voluntárias à África do Sul, em razão da política de *apartheid* do Governo daquele país,

Recordando que o Brasil vem respeitando escrupulosamente a proibição de venda de armas para a África do Sul,

Recordando, ainda, que o Brasil vem seguindo uma política de restringir todos os contatos esportivos, culturais e artísticos com a África do Sul, conforme recomendado pelas Nações Unidas,

Tendo em vista o agravamento da situação na África do Sul e a violenta repressão desencadeada pelo Governo daquele país contra as reivindicações legítimas da população negra sul-africana, que

vêm merecendo a severa condenação da opinião pública nacional e internacional,

Considerando, por conseguinte, a conveniência de consolidar em um único instrumento legal as decisões políticas e as medidas administrativas tomadas pelo Governo brasileiro com relação à aplicação de sanções mandatórias ou voluntárias contra a África do Sul,

DECRETA:

Art. 1º - Ficam proibidas quaisquer atividades que caracterizem intercâmbio cultural, artístico ou desportivo com a África do Sul.

Art. 2º - Fica proibida a exportação de petróleo e combustíveis derivados para a África do Sul e para o território da Namíbia ilegalmente ocupado.

Art. 3º - É proibido o fornecimento à África do Sul de armas e material correlato de qualquer tipo, inclusive a venda ou transferência de armas e munições, veículos e equipamentos militares, equipamento policial paramilitar, bem como peças de reposição para quaisquer dos produtos acima citados.

Art. 4º - É igualmente proibido o fornecimento à África do Sul de equipamento, material, licença e patentes para a fabricação e manutenção dos produtos mencionados no art. 3º deste decreto.

Art. 5º - São proibidos em todo o território nacional, inclusive espaço aéreo e mar territorial, o trânsito e o transbordo, a qualquer título e sob quaisquer condições, dos equipamentos e materiais mencionados nos artigos 3º e 4º deste Decreto, se destinados à África do Sul ou ao território da Namíbia ilegalmente ocupado.

Parágrafo único. A violação do disposto neste artigo acarretará a apreensão e o confisco dos referidos bens.

Art. 6º - Os Ministérios e demais órgãos competentes da Administração Pública tomarão as medidas cabíveis para assegurar o cumprimento do disposto neste decreto.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 9 de agosto de 1985; 164º da Independência e 97º da República.

JOSÉ SARNEY

Fernando Lyra

Henrique Sabóia

Olavo Setúbal

Leônidas Pires Gonçalves

Francisco Neves Dornelles

Marco Maciel

Octávio Júlio Moreira Lima

Roberto Gusmão

Aureliano Chaves

Aluísio Pimenta

Renato Archer

DECRETO 428, de 17 de janeiro de 1992

Modifica o Decreto n. 91.524, de 9 de agosto de 1985, que impôs restrições ao relacionamento com a África do Sul.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição e

Tendo em vista que as sanções internacionais, mandatórias e voluntárias, impostas à República da África do Sul, têm exercido papel fundamental no processo de mudanças internas daquele país, contribuindo ademais para a independência da Namíbia, obtida em 21 de março de 1990;

Considerando o conjunto de medidas adotadas pelo Governo da África do Sul, entre as quais a suspensão do estado de emergência e a eliminação das restrições legais à existência e à atuação de partidos e organizações políticas de oposição;

Considerando a revogação das principais leis que constituíam o arcabouço legal do *apartheid* e a abertura do diálogo entre o Governo da África do Sul e os representantes da maioria negra, que deverão conduzir aquele país a um regime democrático e multirracial;

Considerando que permanecem em vigor as sanções mandatórias aplicadas à África do Sul pela resolução 418 (1977) do Conselho de Segurança das Nações Unidas;

Tendo em vista o retorno da África do Sul às atividades desportivas internacionais, especialmente sua readmissão pelo Comitê Olímpico Internacional;

Considerando, por conseguinte, a conveniência de refletir, na legislação interna brasileira, a evolução da atitude da Comunidade Internacional em relação ao Governo sul-africano,



DECRETA:

Art. 1º - Fica revogado o artigo 1º do Decreto n. 91.524, de 9 de agosto de 1985.

Art. 2º - Eliminam-se as referências ao território da Namíbia constantes dos artigos 2º e 5º do Decreto supracitado.

Art. 3º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação Brasília, em 17 de janeiro de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

FERNANDO COLLOR

Francisco Rezek



## Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**  
*O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva* (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**  
*Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações* (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**  
*A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos* (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**  
*Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia* (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**  
*História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática* (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**  
*Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado* (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**  
*A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas* (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**  
*O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil* (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**  
*Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo* (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**  
*A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue* (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**  
*Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro* (1993)
12. **Renato Xavier**  
*O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional* (1994)
13. **Georges Lamazière**  
*Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa* (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**  
*O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva* (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**  
*Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde* (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**  
*O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas* (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**  
*Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994* (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**  
*As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas* (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**  
*Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs* (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**  
*Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica* (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**  
*A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde* (1999)
22. **Enio Cordeiro**  
*Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas* (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**  
*O tratamento nacional de investimentos estrangeiros* (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**  
*OCDE: uma visão brasileira* (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**  
*O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira* (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**  
*A questão de Timor-Leste: origens e evolução* (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**  
*Promoção do Brasil como destino turístico* (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**  
*Privilégios e imunidades diplomáticos* (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**  
*Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro* (2003)
30. **Susan Kleebank**  
*Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo* (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**  
*O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas* (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**  
*Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC* (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**  
*Bolívia: a criação de um novo país* (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**  
*A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil* (2006)
35. **Eliana Zugaib**  
*A Hidrovia Paraguai-Paraná* (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**  
*Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas* (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**  
*De decasségui a emigrante* (2007)
38. **George Torquato Firmeza**  
*Brasileiros no exterior* (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**  
*A ordem injusta* (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**  
*A OMC e a reforma agrícola* (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**  
*O Mercosul: negociações extra-regionais* (2008)
42. **João André Lima**  
*A Harmonização do Direito Privado* (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**  
*José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil* (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**  
*Esporte, poder e Relações Internacionais* (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**  
*Combate ao racismo* (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**  
*O Brasil na França* (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**  
*Independência de Angola* (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**  
*O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas* (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**  
*A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática* (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**  
*Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil* (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**  
*Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz - perspectiva brasileira* (2010)
52. **Alessandro Warley Candeas**  
*Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro* (2010)

53. **Eduardo Uziel**  
*O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas* (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**  
*A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral* (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**  
*O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai* (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**  
*A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos* (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**  
*A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005* (2010)
58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**  
*Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil* (2010)
59. **Michel Arslanian Neto**  
*A liberalização do comércio de serviços do Mercosul* (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**  
*Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque* (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**  
*A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas* (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**  
*A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia* (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**  
*Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil* (2011)



64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**  
*Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)*
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**  
*A arquitetura de paz e segurança africana (2011)*
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**  
*A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)*
67. **José Estanislau do Amaral**  
*Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)*
68. **Everton Frask Lucero**  
*Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)*
69. **Rafael de Mello Vidal**  
*A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)*
70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**  
*A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)*
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**  
*A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)*
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**  
*A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)*
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**  
*Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)*

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**  
*Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica* (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**  
*Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira* (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**  
*Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido* (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**  
*Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas* (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**  
*O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário* (2011)
79. **Fernando Pimentel**  
*O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira* (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**  
*O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica* (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**  
*O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império* (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**  
*Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira* (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**  
*Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática* (2011)
84. **Breno Hermann**  
*Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro* (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**  
*Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil* (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**  
*O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira* (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**  
*Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira* (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**  
*Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul* (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**  
*Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira* (2012)
90. **Gelson Fonseca Junior**  
*Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica, 2ª edição* (2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**  
*Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros* (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**  
*A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira* (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**  
*O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização* (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**  
*O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional* (2013)
95. **André Chermont de Lima**  
*Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior* (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**  
*A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel* (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**  
*O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil* (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**  
*As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil* (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**  
*Bens ambientais, OMC e o Brasil* (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**  
*O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma* (2013)
101. **Mariana Gonçalves Madeira**  
*Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira* (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**  
*A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro* (2014)

- 103. Nilo Dytz Filho**  
*Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral* (2014)
- 104. Christiano Sávio Barros Figueirôa**  
*Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar* (2014)
- 105. Luís Cláudio Villafañe G. Santos**  
*A América do Sul no discurso diplomático brasileiro* (2014)
- 106. Bernard J. L. de G. Klingl**  
*A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil* (2014)
- 107. Marcelo Baumbach**  
*Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira* (2014)
- 108. Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**  
*O Brasil e o regime internacional de segurança química* (2014)
- 109. Eduardo Uziel**  
*O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas* (2ª edição, 2015)
- 110. Regiane de Melo**  
*Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil* (2015)
- 111. Vera Cíntia Álvarez**  
*Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade?* (2015)
- 112. Claudia de Angelo Barbosa**  
*Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul* (2015)
- 113. Carlos Alberto Franco França**  
*Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira* (2015)

- 114. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**  
*Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)* (2015)
- 115. Luiz Alberto Figueiredo Machado**  
*A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política* (2015)
- 116. Alexandre Brasil da Silva**  
*Bioética, governança e neocolonialismo* (2015)
- 117. Augusto Pestana**  
*ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil* (2015)
- 118. Pedro de Castro da Cunha e Menezes**  
*Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira - Sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia* (2015)
- 119. Maria Rita Fontes Faria**  
*Migrações internacionais no plano multilateral - Reflexões para a política externa brasileira* (2015)
- 120. Pedro Marcos de Castro Saldanha**  
*Convenção do Tabaco da OMS: Gênese e papel da presidência brasileira nas negociações* (2015)
- 121. Arthur H. V. Nogueira**  
*Kôssovo: Província ou país?* (2015)
- 122. Luís Fernando de Carvalho**  
*O recrudescimento do nacionalismo catalão: Estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI* (2016)
- 123. Flavio Goldman**  
*Exposições Universais e Diplomacia Pública* (2016)
- 124. Acir Pimenta**  
*Instituto de Cultura como instrumento de diplomacia* (2016)



Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)