



Seminário África do Sul



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado

Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Presidente

Embaixador Carlos Henrique Cardim

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.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 190
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br

II Conferência Nacional de Política Externa e
Política Internacional - II CNPEPI

“O Brasil no mundo que vem aí”

África do Sul



Brasília, 2008



Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Capa:
XXXXXXXXXX
XXXXXXXXXX
XXXXXXXXXX

Projeto gráfico e diagramação:
Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Fazer

CDU:

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) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Impresso no Brasil 2008

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional
conforme Decreto nº 1.825 de 20.12.1907

SUMÁRIO

Apresentação	7
I. A Política Africana da China	11
<i>Amaury Porto de Oliveira</i>	
II. União Africana: possibilidades e desafios	33
<i>Cláudio Oliveira Ribeiro</i>	
III. A República Democrática do Congo - RDC	73
<i>Kabengele Munanga</i>	
IV. As Populações Africanas no Brasil	103
<i>Luiz Felipe de Alencastro</i>	
V. Tombuctu, a África do Sul, e o Idioma Político de Renascença Africana	111
<i>Paulo Fernando de Moraes Farias</i>	
VI. África do Sul: uma transição inacabada	139
<i>Paulo G Fagundes Visentini</i>	
<i>Analúcia Danilevycz Pereira</i>	
VII. Moçambique em Retrato 3x4: uma pequena brecha para a política africana do Brasil	209
<i>José Flávio Sombra Saraiva</i>	





APRESENTAÇÃO





APRESENTAÇÃO

O texto não veio





I.

A POLÍTICA AFRICANA DA CHINA





A POLÍTICA AFRICANA DA CHINA

Amaury Porto de Oliveira

Em novembro de 2006, a imprensa internacional deu grande relevo à realização, em Pequim, nos dias 4 e 5 daquele mês, de uma reunião de cúpula do Presidente Hu Jintao com os Chefes de Estado ou de Governo de 48 países africanos. Era o maior conclave internacional jamais realizado pela República Popular da China, e os jornais mencionaram ainda que a logística em torno dele seria uma espécie de ensaio geral para o desafio das Olimpíadas de 2008. Foi também enfatizado que o governo chinês estava financiando a viagem e a hospedagem de luxo das 48 delegações, numa cidade engalanada e despoluída para a ocasião. O que não foi deixado claro no noticiário da mídia é que não se tratava de uma iniciativa diplomática isolada, tomada oportunisticamente em função de cálculos governamentais. Tratava-se, na verdade, da segunda sessão plenária do Focac (*Fórum on China-Africa Cooperation*), estabelecido em 2000 numa outra cúpula em Pequim. Essa conferência de fundação fora precedida de reunião ministerial, prevista para repetir-se a cada três anos, como já aconteceu em 2003 (Adis Abeba); agora, em Pequim, e deverá acontecer em 2009 (Cairo).

O processo Focac mostra, pois, que a China possui uma política africana. Política que vem dos primeiros anos da fundação da RPC, havendo a segunda cúpula coincidido com os cinquenta anos da abertura da Embaixada da RPC no Cairo (1956). Meu propósito, neste trabalho, é examinar como tem evoluído tal política, quais os seus objetivos e que perspectivas existem para ela. Para a evolução histórica vou apoiar-me ampla e livremente num estudo de Zhang Hong-Ming, da Academia Chinesa de Ciências Sociais (Cass), do qual



existe tradução brasileira, inserida em coletânea organizada por Beluce Bellucci.¹

UM LONGO E CONSISTENTE TRABALHO DIPLOMÁTICO

Zhang Hong-Ming registra três fases no relacionamento da China com a África, nas décadas do período maoísta. Nos anos 50, num mundo dividido em dois campos, sob a direção, respectivamente, de EUA e URSS, a grande preocupação de Pequim era ampliar o número dos seus amigos. Buscá-los entre os países da primeira vaga de independências africanas mostrou-se importante, e a tarefa veio a ser facilitada pela ocorrência (1955) da Conferência de Bandung, na Indonésia. Foi lá que Zhu En-lai conheceu Nasser e outros dirigentes africanos. Desses contatos saiu o estabelecimento pioneiro de relações diplomáticas com o Egito (30/05/56), e, até o fim da década, com Argélia, Marrocos, Sudão e Guiné. Zhu En-lai, que era na época primeiro-ministro e Ministro do Exterior, formulou em nome do governo chinês cinco princípios para o relacionamento da China com os países estrangeiros, que é interessante deixar enunciados, na medida em que ainda explicam comportamentos dos chineses diante dos regimes em existência na África, por vezes criticados no Ocidente. São eles:

- 1) respeito mútuo da soberania e da integridade territorial;
- 2) não-agressão mútua;
- 3) não-ingerência nos assuntos internos;
- 4) igualdade e vantagens recíprocas;
- 5) coexistência pacífica.

Na década de 1960, havendo Pequim entrado em desavenças com Moscou, a estratégia básica chinesa passou a ser a luta “contra a

¹ Zhang Hong-Ming “A Política Chinesa na África”, in: *Abrindo os Olhos para a China*, org. Beluce Bellucci. Rio de Janeiro: CEAA.



hegemonia das duas superpotências”, em aplicação da qual Mao Zedong elaborou a tese das “duas zonas intermediárias”: os países subdesenvolvidos da Ásia, África e América Latina; e a Europa Ocidental. Um importante triunfo nessa segunda zona foi o reatamento de relações diplomáticas com a França (1964), com reflexos sobre os territórios franceses da África. A China tinha de concorrer no continente africano com o trabalho paralelo dos EUA e da URSS, mas mesmo assim, e graças, em parte, aos três périplos efetuados por Zhu En-lai através de países recém-independentes, no final da década eram 19 (entre 41 novos Estados) os países que mantinham relações diplomáticas com Pequim; contra cinco na década de 1950. Retórica à parte, Pequim perseguia dois objetivos de ordem prática, nessa busca de reconhecimentos: barrar o estabelecimento de relações diplomáticas com Taiwan e ir acumulando apoios na Assembleia Geral da ONU. Quando, em 1971, a Assembleia Geral retirou de Taipé a representação na ONU, em favor de Pequim, um terço dos votos foram dados por países africanos.

A virada da década de 1960 para os anos 70 foi um período cheio de dificuldades internas e externas para o regime chinês, obrigando seus dirigentes a novos ajustamentos ideológicos. Partindo da visão de que a União Soviética se tornara país “social-imperialista”, cobiçoso e feroz, Mao elaborou a teoria dos “três mundos”, que demonstrava na prática sua disposição de aliar-se aos EUA contra a URSS. E como fosse a África o continente onde mais acirrada se mostrava a luta entre as duas superpotências, especial atenção foi dada por Pequim ao trabalho ali. Numa abordagem repleta de contradições. Por um lado, seguia a China apoiando e até armando movimentos de libertação nacional, como os dos territórios sob colonização portuguesa. Por outro lado, ajudava abertamente ações da França ou dos EUA, desde que tendessem a neutralizar ou frear a penetração soviética na África. Com tudo isso, e ajudada pelo novo estatuto de membro ativo da ONU, pôde a China ampliar sua presença



diplomática na África. No fim da década, eram 44 os países africanos com relações formais com a China: 25 a mais do que no final dos anos 60.

Com a chegada dos anos 80 e o início das reformas comandadas por Deng Xiaoping, foi mudando por completo a visão do mundo e a ação política dos dirigentes do PCC. Deng era o supremo pragmatista, empenhado na construção econômica do país e despojado de teias ideológicas “Não há – proclamava ele – verdades reveladas! Nem na Bíblia ou no Corão, nem nos escritos de Marx, Engels, Lênin ou Mao. A verdade é uma conquista do cidadão, a ser buscada nos fatos.” Um teste dessa posição sobreveio em junho de 1985, quando a Comissão Militar Central do partido foi chamada a decidir sobre a desejada redução de um milhão de homens nos efetivos das Forças Armadas chinesas. A medida parecia imprudente diante da tese leninista da inevitabilidade da guerra imperialista. Deng dirimiu a questão, afirmando que o crescimento das forças da paz tornava possível afastar por muito tempo o perigo de guerra e, quem sabe, instalar a paz mundial. Algum tempo depois, o Comitê Central do partido iria abandonar formalmente a teoria de Lênin sobre o imperialismo, visto como manifestação incontornável da luta de classes. Para os dengistas, em vez de luta de classes, o problema do hegemonismo devia ser tratado no nível de conflito entre Estados. A pretensão à hegemonia era um desvio de comportamento de país desejoso de modelar o mundo. Era justo condenar e combater tal comportamento, sem deixar de trabalhar com o candidato à hegemonia.

À vista dessas especulações chinesas em torno de lideranças hegemônicas, foi irônico que quinze anos mais tarde, num dos seus primeiros pronunciamentos como Presidente dos EUA, George W. Bush tivesse rotulado a China de “competidor estratégico” dos EUA. Colocações feitas por membros da equipe de Bush mostraram que por trás dessa qualificação estava a idéia de que, mais cedo ou mais tarde, a RPC tentaria conquistar a hegemonia mundial. Paul



Wolfowitz dissera isso de forma explícita, num artigo da campanha eleitoral: “A China está emergindo como grande potência. Convencer potência emergente de que transformações no *status quo* devem ser buscadas pela via pacífica tem sido problemático, historicamente. No século passado não foi possível fazê-lo com a Alemanha e o Japão, e as consequências foram catastróficas.” Condoleezza Rice dissera o mesmo, num célebre artigo em *Foreign Affairs*: “A China ressentir-se do papel dos EUA na área da Ásia banhada pelo Pacífico. Isso significa que a China não é uma potência de *status quo*, mas sim uma potência que gostaria de alterar a seu favor o equilíbrio de poder na Ásia.”

Lanxin Xiang, um professor universitário chinês de trânsito internacional, reagiu com vigor, em artigo na *Survival*, revista do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS) de Londres², a essa tentativa de estabelecer analogia entre a ascensão da China, no final do século XX, e a ascensão da Alemanha Imperial quando Eduardo VII reinava na Inglaterra. A tese central de Lanxin Xiang é que os neo-conservadores americanos erram ao invocarem o “dilema eduardiano” de um século antes. Nas condições atuais – diz ele – é a China que defende o equilíbrio de forças prevalecente, diante da agressividade kaizeriana dos EUA. A China mantém-se na posição defensiva que teve a Inglaterra, revelando ao mesmo tempo a sua frustração com a visível determinação dos EUA de mudarem as regras do jogo internacional. Na verdade, quando a equipe de George W. Bush intensificou a circulação das suas teses, em 2000/2001, já a cúpula dirigente de Pequim se afastara há tempos até de sua estridência contra o mundo monopolar da preferência dos EUA, que estivera de moda após o fim da Guerra Fria.

Voltando a acompanhar as relações da China com a África, cumpre assinalar que nos anos 80, por iniciativa própria, o governo chinês redefiniu sua estratégia diplomática e política em relação àquele

² Xiang, Lanxin. “China’s Eurasian Experiment”, in *Survival*, vol. 46 n. 2 (2004).



continente. Sublinhando que a paz e o desenvolvimento eram as preocupações a ter primordialmente em conta, os chineses insistiam junto aos eventuais interlocutores africanos em três princípios fundamentais para o relacionamento entre eles: manutenção da independência e da autonomia; defesa da paz no mundo e busca em comum do desenvolvimento. Sob Deng Xiaoping, a China passara a preconizar uma diplomacia aberta, livre de considerações ideológicas, e despolitizou, em consequência, seu trabalho diplomático na África. Em termos concretos, esforçou-se por estabelecer relações com os países antes desprezados como pró-Moscou. Três novos países reconheceram Pequim, num ambiente de favorecimento da cooperação econômica e do intercâmbio comercial sobre questões de ordem política. Entre dezembro de 1982 e janeiro de 1983, o primeiro-ministro Zhao Ziyang efetuou um circuito de 29 dias por onze países africanos, pondo ênfase na cooperação econômica e tecnológica. Na passagem pela Tanzânia (13/01/83), Zhao afirmou que daí em diante a China observaria, nos seus contatos com a África, os princípios de: “igualdade e vantagens recíprocas; valorização da eficácia; diversidade nas formas de cooperação e desenvolvimento em comum”. Os interesses dos Estados em causa seriam o princípio e o fim do trabalho conjunto.³

Embora a África não seja a prioridade número um da diplomacia da China, o continente africano exerceu desde o início forte atração sobre os governantes da RPC, como fonte de matérias-primas e mercado para exportações, além de arena de trabalho político. No plano internacional, a regra onusiana de “um país, um voto” torna o conjunto dos africanos força eleitoral nada desprezível, e a China tem sabido cultivar pacientemente esse terreno, consciente do respaldo que lhe dá a África nas peijas internacionais. Desde 1989, o Ministro chinês do Exterior visita a África no início de cada ano. E as estatísticas dos anos 90 mostram que, nessa década, mais de dez dirigentes chineses

³ cf. Zhang Hong-Ming, citado nota 1, pág. 256.



no nível de vice-primeiro-ministro ou superior efetuaram cerca de trinta viagens à África. O presidente Jiang Zemin fez dois péréplos pelo continente e o primeiro-ministro Li Peng, três. Em 1999, o ainda vice-presidente Hu Jintao visitou quatro países africanos. Zhu Rongji, por vários anos o czar da economia chinesa, abriu novo setor de trabalho num circuito em 1995, quando acertou com governantes locais novas formas de cooperação econômica sino-africana. Dois meses após a sua volta, Zhu organizou em Pequim uma Conferência Nacional de Trabalho para a Reforma da Assistência a Países Estrangeiros, na qual foi decidida a abertura, na África, de dez Centros para Comércio e Investimentos. Empresas chinesas estavam começando a instalar-se na África e o Ministério do Comércio Exterior e da Cooperação Econômica convocou, em 1997, uma conferência nacional para acertar medidas de ajuda aos empresários chineses. Um Seminário Sino-Africano de Funcionários da Gestão Econômica passou a reunir-se duas vezes por ano. Foi em culminação de todo esse trabalho que, em outubro de 2000, reuniu-se em Pequim a primeira cúpula do Focac.

DUAS CONFERÊNCIAS EM CONFRONTO

O fato de a cúpula sino-africana de novembro de 2006 ter sido o ponto de chegada de um longo e rotineiro trabalho diplomático em nada empana seu impacto mundial. Pelo contrário. O que é preciso agora é situá-la no contexto histórico, como o possível ponto de partida de uma nova era para a África. Essa expectativa ganha sentido quando se compara a Conferência de Pequim com uma outra, realizada em Berlim em 1885. Cada um desses encontros teve o objetivo central de estabelecer métodos e normas para o aproveitamento dos recursos naturais do continente africano, num surto esperado de modernização econômica. A grande diferença entre os dois momentos aparece quando se examina o conteúdo civilizacional da sociedade por nascer. Os neo-conservadores americanos erram quando vaticinam um choque



irrecorrível entre a China em desenvolvimento e os EUA, mas eles não deixam de ter razão quando vêem a China como o “competidor estratégico” dos EUA. Numa competição que não precisa degenerar em conflito armado, mas que tende a produzir sociedade bem diferente da preparada na Conferência de Berlim, da qual os EUA vieram a ser a versão acabada.

A Conferência de Berlim (15/11/84-23/02/85)⁴ foi convocada para “regulamentar as condições mais favoráveis ao desenvolvimento do comércio e da civilização em certas regiões da África”. Por trás desse arrazoado estavam disputas muito reais em torno de colônias, nas quais se estavam empenhando a Inglaterra, a França, a Alemanha em pleno repto ao hegemonismo inglês, a Espanha, Portugal e o Rei dos Belgas. A Bélgica era na época um dos pilares da I Revolução Industrial, e Leopoldo II havia criado uma entidade semiprivada, a Associação Internacional do Congo, com ambições territoriais e comerciais na África Equatorial, bem recobertas por um discurso civilizador e humanista, que impressionava, entre outros, os EUA. As pretensões da Associação Internacional chocavam-se com velhos interesses de Portugal na embocadura do Rio Congo, e a Inglaterra tomou o partido dos portugueses. Alemanha e França tomaram posição oposta e desse imbróglio nasceu a idéia de uma conferência internacional, da qual participaram os países europeus, menos a Suíça e os Estados Balcânicos, e os EUA. A Ata de Berlim, assinada ao final da conferência, estabeleceu uma espécie de código internacional para a partilha da África Negra. As regras do jogo apoiavam-se em dois princípios fundamentais: (1) um Estado civilizado que ocupe ponto na costa do continente tem direito ao interior; (2) somente a ocupação efetiva garante esse direito. Para a implementação desses princípios firmou-se a teoria das “esferas de influência”. A hinterlândia controlada

⁴ Para o contexto histórico da Conferência de Berlim e seus resultados, veja-se por exemplo: BAUMONT, Maurice “L’essor Industriel Et l’Impérialisme Colonial” (1878-1904). Paris: Presses Universitaires de France, 1949, pp 97-103.



por potência estabelecida na costa estendia-se até onde a ocupação efetiva da mesma topasse com as fronteiras de uma zona de influência vizinha ou de um Estado organizado.

Os “Estados civilizados” de que falou a Ata de Berlim haviam deixado de interessar-se pela mercadoria anteriormente buscada na África – os escravos. Queriam agora matérias-primas para as indústrias que iam tomando impulso. E calorias para a força de trabalho do operariado industrial, dando origem a novos cultivos de oleaginosas, como o amendoim, que transformaram regiões inteiras. A história da África no século XX é em grande parte a história da luta pelo controle desses vários insumos. A meio caminho, a Segunda Guerra Mundial alterou bastante o quadro político do continente. A ascensão de uma nova potência hegemônica e a contestação à mesma, feita durante várias décadas, pelo campo comunista, abriram oportunidade para o aparecimento de nacionalismos africanos, que foram se erigindo em Estados. São hoje mais de cinquenta, surgidos ao sabor das possibilidades, e tem-se mostrado impraticável dar racionalidade às fronteiras entre eles. Todos tiveram de aceitar os “fatos” criados pela grande partilha colonial; situação com que vai tendo igualmente de trabalhar a China.

Ao pôr em marcha o processo Focac, a China está também buscando assegurar matérias-primas para seu próprio desenvolvimento econômico, como fizeram as potências do Congresso de Berlim. Mas é bem diferente a maneira de agir dos chineses. A China não integra alianças militares, não tem bases no estrangeiro e sua projeção militar no exterior, apenas incipiente, é quase só em missões onusianas de manutenção da paz. Seus instrumentos de trabalho em relação à África são a diplomacia, a ajuda técnica e financeira e o comércio. Diferente outrossim poderá vir a ser a sociedade construída pelos chineses com a contribuição dos insumos africanos. É possível ver a China em plena edificação de uma economia de dimensão continental, repetindo o precedente histórico da continentalização da economia dos EUA, na



segunda metade do século XIX. Se tudo correr bem para eles, os chineses poderão dispor, dentro de vinte ou trinta anos, de um mercado nacional único, solidamente montado sobre moderníssimas malhas de transportes e telecomunicações. As relações políticas e econômicas globais acusarão, certamente, o impacto do aparecimento desse pólo de atração mundial, alternativo aos EUA, e a África desfrutará de posição privilegiada por seu auxílio na obtenção de tal resultado.

Nas análises ocidentais do trabalho da China na África, é reduzida a atenção dada ao movimento recíproco das elites africanas interessadas na cooperação com a China. Esse interesse é bem real, no entanto. Desde os anos 60, governantes da primeira vaga de independências africanas e pioneiros dos movimentos de libertação na África buscaram aprofundar contatos com o regime chinês. Sékou Touré, Presidente da Guiné, foi o primeiro Chefe de Estado africano a visitar oficialmente a China, em setembro de 1960. Nos 40 anos seguintes, Chefes de Estado ou de Governo das cinco dezenas de Estados que foram surgindo na África fizeram 200 vezes a mesma viagem. Alguns líderes (Nyerere, Kaunda, Mobutu, Bongo, Kérékou e Mugabe) repetiram-na várias vezes. Acrescentem-se a isso centenas de visitas de ministros de governos africanos.

O cientista político sul-africano Chris Alden tem um artigo na *Survival*⁵, que trata bem do tema e no qual vou apoiar-me nos próximos quatro parágrafos. Os líderes africanos vêm-se ressentindo, observa Alden, de uma crescente retração das fontes de influência política, investimentos econômicos e ajuda ao desenvolvimento, que vinham tradicionalmente do Ocidente, ao mesmo tempo que se intensificam as tendências dos velhos doadores bilaterais e multilaterais a interferirem nos assuntos domésticos africanos. Os governantes africanos sentem-se compelidos a buscar novas fontes para a estabilidade dos seus regimes – situação particularmente pronunciada

⁵ Alden, Chris. “China in Africa”, in *Survival*. Londres: ISS, Autumn 2005.



no caso dos governos cujas políticas têm resultado no empobrecimento progressivo dos seus países, no aguçamento de conflitos domésticos e em violações dos direitos humanos, colocando-os diante da imposição, pelos ocidentais, de “condicionamentos” para a continuação de ajudas. O comportamento “compreensivo” da China a esses respeitos é muito bem-vindo. Na reunião ministerial do Focac em Adis Abeba (2003), o primeiro-ministro Wen Jiabao declarou que a assistência e os investimentos chineses “são dados com a mais profunda sinceridade e sem condicionamentos políticos”. Posição reiterada pelo presidente Hu Jintao, durante uma visita ao Gabão, em fevereiro de 2004.

Não é de surpreender que a boa disposição chinesa tenha ecoado positivamente em países como o Zimbábue, a República Centro-Africana ou o Sudão, às voltas, todos, com conflitos domésticos ou problemas de direitos humanos. Na reunião do Focac em Adis Abeba, o presidente Robert Mugabe, do Zimbábue, movido pela intervenção de Wen Jiabao, causticou a “união sagrada anglo-saxã contra o Zimbábue”, contrastando-a com “o caminho alternativo proposto pela China, prenúncio, na verdade, de um novo paradigma global”. O extraordinário crescimento econômico da China estimula governos e homens de negócios africanos a desenvolverem laços efetivos com o país que muitos vêem como uma próxima superpotência. Os êxitos da China, país reduzido à situação de pobreza pelo imperialismo ocidental e que dela se livrou, superando até mesmo desastrosas experiências socialistas, são de molde a entusiasmar elites africanas à busca de modelos positivos de desenvolvimento. Tanto mais quanto mostram-se os comunistas chineses aptos a se adequarem às injunções da economia de mercado global, sem porem em causa os interesses do regime vigente. Como acentua Chris Alden: “Para líderes e regimes confrontados com instabilidades domésticas; desgastes da reestruturação e liberalização econômicas e pressões por abertura democrática, a China mantém acesa a esperança de reformas que não ponham a perder todos os ganhos acumulados no exercício do poder.”



Alden acautela, porém, contra concluir-se que a ação chinesa na África está concentrada em facilitar o crescimento das redes de interesses das elites governamentais. Pequenos e médios empresários africanos têm podido estabelecer lucrativos laços com redes de negócios chinesas e taiwanesas, fora dos canais governamentais. E há o turismo. Graças ao fortalecimento, na China, de uma classe média com poder aquisitivo, cresce o fluxo de turistas para pontos da África. E o governo de Pequim sabe usar a política dos “destinos turísticos aprovados” para recompensar regimes amigos. A África do Sul e o Zimbábue são exemplos de países que receberam transfusões de receitas turísticas, em momentos de dificuldades do lado ocidental.

Evidentemente, nem tudo são flores no relacionamento dos líderes africanos com os seus pares chineses. Um dos pontos de tensão é o comércio. Indústrias como a têxtil e as manufaturas de baixa tecnologia vêm sendo abaladas pelo fluxo de produtos baratos chineses, dando margem a fricções nos encontros ministeriais. Redes de lojas retalhistas chinesas espalham-se pelo continente, aumentando o descontentamento de pequenos comerciantes. Outra fonte de ressentimentos é a prática de empresas chinesas de trazerem seus trabalhadores para projetos contratados, o que já tem dado causa a protestos, por vezes violentos, como foi o caso na Zâmbia e no Lesoto. Chris Alden chama a atenção para a apreensão que estará causando na China a evolução recente da arquitetura jurídica da cooperação interafricana. Há um distanciamento do apoio incondicional ao princípio da soberania ilimitada do Estado, típico da velha Organização da Unidade Africana, em direção ao regime mais flexível da União Africana, que prevê a possibilidade de intervenção direta em Estado-membro, se determinada pelo Conselho de Paz e Segurança da nova entidade. Também o Nepad (sigla inglesa de *New Economic Partnership for Africa*) vai-se constituindo num mecanismo independente de fiscalização da adesão dos regimes africanos aos critérios da boa governança. São passos no sentido da instituição de normas derivadas



de preocupações ocidentais, passíveis de alterar o apoio usual do bloco africano, nas instâncias multilaterais, às posições chinesas de defesa extremada da soberania nacional.

A insistência de Pequim em que a China não impõe condicionamentos na cooperação com países amigos deixa de funcionar quando aparece o problema de Taiwan. Os chineses invocam aí, a seu favor, o princípio da não-interferência nos assuntos internos do parceiro. Em 1997, Pequim cortou de chofre as relações com o Chad, após ter esse reconhecido Taipé, em troca de um empréstimo de 125 milhões de dólares. Reação mais paciente, que tornou evidente o valor simbólico da África do Sul para a diplomacia chinesa, ocorrera em 1994, quando Nelson Mandela tentou criar o fato consumado de relações simultâneas com Pequim e Taipé. Após meses de um trabalho de lenta persuasão e contra-propostas de ajuda desenvolvimentista, Pequim logrou obter de Pretória o abandono dessa experiência e o rompimento com Taiwan. Em setembro de 2006, pôde um jornal da Zâmbia (*The Times*) registrar o que ele mesmo chamou de primeiro sinal de interferência da China na vida política africana. Estava em curso a campanha para a eleição de um novo presidente, e um dos candidatos vinha demonstrando inclinações a trabalhar com o “país soberano” Taiwan. Segundo *The Times* e um outro jornal de Lusaka, o embaixador chinês, Li Baodong, andou comentando em círculos empresariais que os investidores chineses teriam de reconsiderar seu interesse pela Zâmbia, se vencesse aquele candidato.⁶

UMA NOVA POTÊNCIA AFRICANA

Em maio de 1996, o então secretário-geral do PCC e Presidente da China, Jiang Zemin, em viagem pela África, foi convidado

⁶ “Pequim deve ter influência sobre eleição na Zâmbia”. São Paulo: Valor, 22/09/2006.



para falar perante a Organização da Unidade Africana, em Adis Abeba. Em discurso intitulado “Para uma Nova Ordem Monumental nos Anais da Amizade Sino-Africana”, Jiang Zemin desenvolveu cinco sugestões de ação para os dois lados, colocando num novo patamar de entendimento e de seriedade a cooperação da China com os países da África. As sugestões de Jiang Zemin nada mais eram que a adequação às reformas econômicas do pós-maoísmo, e ao trabalho com os africanos, daqueles velhos cinco princípios para o relacionamento da China com países estrangeiros, formulados por Zhu En-lai em 1956. Sua reformulação, quarenta anos depois, não era simples retórica. Expressava, entre outras coisas, a preocupação do governo de Pequim com a recente transformação da China num importador líquido de petróleo.⁷ Nas décadas de 1970 e 1980, a China pôde manter-se distante da turbulência que sacudia o sistema internacional do petróleo, dando-se ao luxo de fixar os preços domésticos do combustível sem referência aos preços internacionais. Em 1993, depararam-se os chineses com o fim da auto-suficiência em petróleo e a necessidade de reorganizar rapidamente suas fontes de energia primária, se queria o país continuar no caminho da modernização. Duas linhas alternativas de trabalho começaram a ser testadas: a expansão do uso do gás natural – recorrendo a jazidas domésticas e às de países vizinhos – e o ingresso na corrida mundial por suprimentos e reservas do ouro negro. Uma das estratégias julgadas rentáveis, a este último respeito, era buscar países dotados de reservas petrolíferas, mas nos quais tivessem as grandes firmas petrolíferas, na maioria americanas, dificuldade de trabalhar. Era uma combinação de fatores que se repetia em vários países da África.

O primeiro contrato obtido pela China para levantar petróleo no exterior foi com o Peru, em 1993. Outras investidas foram

⁷ A dimensão petrolífera da política africana da China está muito bem tratada em: Lafargue, François “La Chine, une puissance africaine”, in *Perspectives Chinoises*. Hong Kong, Juillet 2005.



feitas na América Latina, com êxito especial junto à Venezuela de Chávez. Avanços foram também conseguidos na Ásia Central, com destaque para o Irã, e entre os países árabes do Oriente Próximo. Mas é sobretudo na África (Sudão, Angola, Argélia e outros) que as três maiores estatais chinesas do petróleo: CNPC (China National Petroleum Corporation); Cnooc (China National Offshore Oil Corporation); e Sinopec (China Petroleum and Chemical Corporation) vêm tendo êxito. Dezenas de acordos de comércio e investimentos foram assinados em função do trabalho dessas companhias, e, em 2005, a China importou 38 milhões de toneladas de petróleo da África; 30% de todo o petróleo importado pelo país. Particularmente importante tornou-se o Sudão, país que investimentos chineses transformaram de importador em exportador de petróleo. As exportações petrolíferas do Sudão estão alcançando dois bilhões de dólares, metade delas destinadas à China, onde representam 5% do petróleo importado. Segundo relatos de imprensa, quatro mil guardas chineses não uniformizados protegem as instalações petrolíferas sudanesas.

A despreocupação dos chineses com a eventualidade de o parceiro africano figurar em listas negras dos EUA costuma aborrecer Washington, mas evidentemente alimenta as simpatias pela China entre os regimes africanos. A África não tem sido uma prioridade diplomática para os EUA. Somente quatro presidentes americanos estiveram em terras africanas, se se contar como visita o comparecimento de Roosevelt à reunião, no Cairo, dos “Quatro Grandes” da Segunda Guerra Mundial. Nos últimos anos, tem ocorrido uma busca pela cooperação de capitais africanas, mas essencialmente para a luta contra o terror; desenvolvimento que por outro lado faz crescerem as restrições aos vistos para estudantes, um setor tradicionalmente propício a germinar entusiasmo para com o “modo de vida americano”. A China responde às críticas que lhe são feitas nesse contexto enfatizando seu respeito à soberania dos Estados e à não-interferência



nos assuntos internos dos parceiros. No tocante ao problema específico de Darfur, a China dá vigoroso apoio ao papel de liderança que cabe à União Africana. Em respaldo aos esforços da UA na manutenção da paz no continente, a China tem intensificado sua assistência financeira e sua participação concreta nas operações de preservação da paz. No final de 2005, havia 843 militares chineses servindo em oito dessas operações, na África. Em março de 2005, a China fora um dos primeiros países a designar representante junto à UA.

O interesse da China na África vai bem além dos assuntos petrolíferos. Em janeiro de 2006, o governo de Pequim deu a público um Livro Branco⁸ sobre as relações sino-africanas, notável pela abrangência dos temas tratados e pela sofisticação demonstrada no tipo de ajuda concreta prestada pelos chineses. A prática antiga de construir estádios esportivos ou grandes edifícios públicos está dando lugar a projetos de infraestrutura, que facilitam, depois, a atuação de empresas chinesas. Companhias privadas chinesas, sozinhas ou em parceria com grupos locais, estão construindo auto-estradas, oleodutos, estradas de ferro, hospitais e portos. Estima-se em 80 mil o número de técnicos e trabalhadores chineses empenhados ativamente nessas obras, por todo o continente. Prática que pode provocar protestos de sindicalistas, mas que representa uma forma concreta de assistência técnica e põe o assistente chinês trabalhando lado a lado com o operário local, um fato novo na história do contato da África com o grande mundo.

Situações desse tipo explicam a crescente difusão do *soft power* chinês, na África.⁹ Começam a surgir ali os “Institutos Confúcio”, de eficácia provada na Ásia como centros de estudos chineses e de ensino do idioma chinês. Em 2004, 2.400 estudantes africanos participaram de cursos diversos na China, sendo que 332

⁸ <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t230615.htm>.

⁹ Sobre o crescimento do *soft power* chinês na África e o comércio de armamentos, cf. Eisenman, Joshua “China’s Africa Strategy”, in *Current History*, May 2006.



matriculados em universidades. Amiúdam-se na China os seminários para o treinamento de jornalistas africanos. Também programas de três meses, em francês ou inglês, para aprimoramento de diplomatas da África. E há exemplos de transferência de tecnologia, como a ajuda que estão dando à Nigéria cientistas chineses, num projeto de lançamento de satélite espacial.

Num outro plano, consolida-se a cooperação militar, e a África cresce como mercado para armamento de fabricação chinesa. Entre 1996 e 2003, somente a Rússia vendeu mais armas a países africanos. A cooperação militar tem sido particularmente intensa com o Zimbábue, o Sudão e a Etiópia. Em abril de 2005, seis aviões a jato para operações militares “de baixa intensidade” foram fornecidos ao Zimbábue, que no ano anterior havia comprado 12 caças e 100 veículos militares. Tanques, caças, bombardeiros, helicópteros, etc., têm sido cedidos ao Sudão.

A sede da China por todo tipo de recursos que alimentem seu acelerado crescimento reflete-se na variedade de suas importações do continente africano. Algodão bruto da África do Oeste; cobre e cobalto da República Democrática do Congo; minério de ferro e platina da Zâmbia e madeira do Gabão. No sentido inverso, manufaturas e vestuário de baixa tecnologia, da China, invadem as cidades africanas. Um ministro da Etiópia ressaltou, recentemente, que 90% das mercadorias à venda no maior mercado de Adis Abeba procedem da China. Em 1955, o ano anterior ao citado discurso de Jiang Zemin, o comércio total China-África tinha sido de três bilhões de dólares. Em 2005, chegou a quase 40 bilhões e a expectativa é que tenha alcançado a marca dos 50 bilhões de dólares em 2006. Para conseguir esses resultados, a China oferece aos parceiros africanos créditos a longo prazo e juros baixos, e concede tarifa zero para 190 tipos de produtos oriundos de países africanos que mantenham relações diplomáticas com Pequim. Às vésperas da cúpula de novembro de 2006, o primeiro-ministro Wen Jiabao anunciou que iam ser estudados,



na reunião, mecanismos de proteção das indústrias africanas e dos empregos, diante do crescimento das importações provenientes da China.

Para encerrar esta resenha dos dez intensos anos de relacionamento sino-africano, entre o discurso de Jiang Zemin em Adis Abeba e a segunda cúpula Focac, cumpre ainda falar dos investimentos chineses. Nos dez anos anteriores ao discurso, a China investira apenas 20 milhões de dólares na África. Já em 2004, dos 15 bilhões de dólares investidos naquele continente, 900 milhões vieram da China. As linhas de crédito abertas pela China funcionam muitas vezes como um bilhete de acesso às riquezas naturais. Assim foi na Nigéria, onde a promessa de quatro bilhões de dólares a serem investidos em refinarias, centrais elétricas e agricultura foi a chave para a obtenção de direitos para a exploração de petróleo. Mas não faltam casos em que não há produtos naturais envolvidos. A Huawei, firma do setor das telecomunicações, ganhou contratos no valor de 400 milhões de dólares, para instalar redes de telefonia móvel no Quênia, Zimbábue e Nigéria. Em 2006, dados chineses diziam estar a China empenhada em 450 projetos de investimentos na África, dos quais somente 28% no setor de mineração e petróleo. Nesta faixa, aliás, tinham os chineses arrebatado o valioso contrato para a exploração da mina de ferro de Belinga, no norte do Gabão, pelo qual muito lutara a Vale do Rio Doce.

O Banco Mundial divulgou recentemente um estudo intitulado “A Estrada de Seda da África”, no qual se adianta já haverem os investimentos chineses atingido 10% de todos os investimentos diretos estrangeiros no continente africano. O estudo afirma estarem os países da África retirando benefícios de tais investimentos; benefícios que tenderão a crescer com o aumento previsível da transferência de tecnologias. A cúpula de novembro de 2006 parece ter confirmado essas boas perspectivas. O presidente Hu Jintao prometeu créditos e empréstimos de longo prazo aos países africanos, no valor de cinco



bilhões de dólares, e afirmou que até 2009 a China dobrará sua ajuda à África. A reunião produziu um “plano de ação”, com pormenores sobre a cooperação política e no setor social que se pretende levar adiante. A China assumiu o compromisso de formar 15 mil profissionais africanos, isentar de tarifas uma nova leva de importações da África, e estabelecer até cinco zonas de livre comércio. À margem da conferência, empresas chinesas assinaram acordos com onze países africanos, prevendo investimentos de US\$ 1.9 bilhão em setores como telecomunicações e equipamentos tecnológicos; infraestrutura; matérias-primas; bancários e de seguros.

O senhor Gobind Nankani, vice-presidente do Banco Mundial para a Região Africana e que esteve ligado à elaboração do estudo acima citado, participou como observador da Cúpula de Pequim. Em entrevista à agência chinesa Xinhua¹⁰, ele fez um balanço muito positivo do estado das relações entre a China e a África. O impacto do comércio sino-africano e dos investimentos chineses começa apenas a se fazer sentir no mundo, acentuou Nankani. E a China, que há 20 ou 30 anos se beneficia de investimentos diretos estrangeiros maciços, tem agora a oportunidade de estender seus ganhos à África. Um relacionamento de novo tipo está em via de nascer e a China começará a ser vista como uma nova potência africana.

Para não deixar diminuir o ímpeto gerado pela Cúpula de Pequim, o presidente Hu Jintao já voltou à África, menos de um ano após seu último circuito por aquele continente. Na virada de janeiro para fevereiro ele visitou oito países africanos, levando consigo a decisão do seu governo de conceder os mesmos três bilhões de dólares de créditos especiais. Segundo a agência chinesa de notícias Xinhua, a China terminara 2006 com um déficit comercial de US\$ 2.1 bilhões com a África. No centro desse périplo de Hu Jintao esteve a escala no

¹⁰ A entrevista de Gobind Nankani e farto material jornalístico sobre a cúpula do FOCAC e o estudo do Banco Mundial poderão ser acessados em www.chinaview.cn



AMAURY PORTO DE OLIVEIRA

Sudão, na qual disseram os jornais que ele instou com o presidente Omar Hassan al-Bashir pela necessidade de boa e rápida solução para o problema de Darfur. Hu anunciou uma ajuda humanitária da China, no valor de 48 milhões de dólares, especificamente para essa província sudanesa. Além disso, Hu ofereceu ao Sudão um empréstimo de 12 milhões de dólares, sem juros, e perdoou dívidas de 70 milhões. O comércio bilateral China-Sudão superou, em 2006, a casa dos três bilhões de dólares.

Campinas, fevereiro de 2007.



II.

**UNIÃO AFRICANA:
POSSIBILIDADES E DESAFIOS**





UNIÃO AFRICANA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS

Cláudio Oliveira Ribeiro

INTRODUÇÃO

Este trabalho procura analisar a constituição e evolução da União Africana (UA) a partir da experiência de duas instituições que marcaram a história recente do continente africano: a Conferência de Bandung e a Organização da Unidade Africana (OUA). A tese central é a de que, a despeito do término da Guerra Fria e da reorganização dos espaços numa perspectiva regionalista, a UA será incapaz de favorecer a integração do continente africano caso não assegure a viabilidade de arranjos institucionais capazes de suprir as necessidades e urgências vivenciadas no continente africano; especialmente a consolidação da democracia e a promoção do desenvolvimento. Duas dimensões diretamente relacionadas à estabilidade política e à segurança.

Estruturalmente, o texto divide-se em quatro partes: as duas primeiras apresentam uma breve caracterização das condições políticas e econômicas do continente africano, apontando questões consideradas como relevantes para a análise do projeto de integração regional ensejado pela UA. A terceira parte debate as dificuldades e possibilidades vivenciadas pela UA. A última procura sintetizar os argumentos apresentados no decorrer do trabalho.

ÁFRICA: OS CUSTOS DA TRANSIÇÃO

Seria incorreto discutir a UA sem referir-se a duas instituições que marcaram a trajetória do continente africano na segunda metade do século XX: a Conferência de Bandung e a Organização da Unidade



Africana (OUA). Estas instituições marcaram a trajetória dos Estados africanos e delinearão as formas através das quais podemos considerar e avaliar a evolução tanto dos acordos quanto das organizações regionais que vêm sendo promovidos no continente. Desse modo, servem de guia para avaliação os meios de consecução de projetos intergovernamentais no continente africano.

No caso da primeira, é importante frisar seu contexto. Além das motivações políticas internas, a luta pelo processo de descolonização foi fortemente apoiada pela realização de fóruns internacionais para tratar da temática. Em janeiro de 1949, realiza-se, em Nova Delhi, uma conferência para debater conflitos entre Holanda e Indonésia. Contando com a participação de representantes da Etiópia e do Egito, nesta reunião, além da recomendação da adoção de medidas coletivas contra os Países Baixos, é decidido estabelecer a coordenação da ação dos países afro-asiáticos na ONU, criando um bloco composto por: Afeganistão, Arábia Saudita, Birmânia, Egito, Índia, Indonésia, Iraque, Irã, Líbano, Paquistão, Síria, Yemen, Etiópia e Libéria.

Entre abril de 1954 e abril de 1955, são realizados mais dois encontros internacionais para debater assuntos relativos ao processo de descolonização. O primeiro, em Colombo, contando com a presença da Birmânia, Ceilão, Índia, Indonésia e Paquistão. Ao final, os países participantes publicaram um comunicado conjunto, frisando, entre outros aspectos, o desejo de convocar uma conferência de nações afro-asiáticas. Em dezembro desse mesmo ano, os países patrocinadores reuniram-se em Bogor, Indonésia, e decidem promover a Conferência de Bandung.¹

A Conferência de Bandung tornou-se um marco para o processo de descolonização. Por iniciativa da Birmânia, Ceilão, Índia,

¹ A Conferência contou com a participação dos seguintes países: Afeganistão, Birmânia, Camboja, Ceilão, China, Egito, Etiópia, Costa do Ouro, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Nepal, Paquistão, Filipinas, Arábia Saudita, Sudão, Síria, Tailândia, Turquia, Vietnam do Sul e Yemen.

Indonésia e Paquistão, a Conferência foi realizada em 18 de abril de 1955, com a participação de 29 Estados e 36 convidados. Nas palavras de Rodrigues, Bandung “foi realmente a primeira conferência afro-asiática, reunindo 29 países e 36 convidados, e teve significação histórica tão grande quanto a das Nações Unidas, em São Francisco. Representou quase 60% da população mundial, tendo-se evitado a assistência dos Estados Unidos e da União Soviética, das duas Coréias, da Mongólia, de Israel e da União Sul-Africana.” (RODRIGUES: 1961, p. 326).

Com efeito, ela sinalizou interesse de seus membros em participar de forma ativa e propositiva no sistema internacional, recusando o alinhamento prévio aos blocos existentes, ao mesmo tempo que conferiu apoio aos territórios afro-asiáticos em processo de descolonização. Conforme Menezes (1956, p. 288), a longo e médio prazos, os principais resultados alcançados pela Conferência foram que:

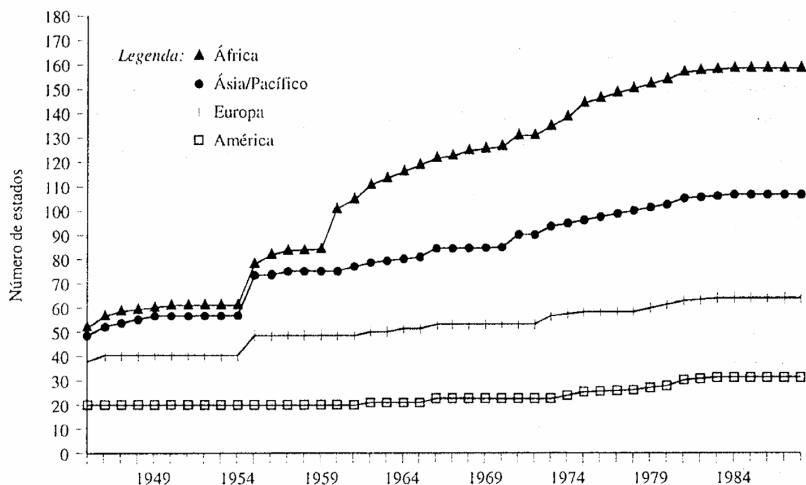
- a) trouxe Pequim, de certo modo, ao convívio internacional; permitiu-lhe “ganhar face” e dar o primeiro passo para os subseqüentes entendimentos com os Estados Unidos e que resultaram pelo menos na liberação dos prisioneiros americanos;
- b) deu cunho oficial à política de ajuda mútua árabe-oriental, iniciada em 1950 na Reunião da Assembléia da ONU, em Paris;
- c) marcou a nascença de um sistema regional que provavelmente virá pesar tanto ou mais na ONU que os blocos latino-americano ou europeu;
- d) deu maior coragem aos países ázio-africanos para persistirem em suas reivindicações anticolonialistas;
- e) mostrou aos Estados Unidos e à Rússia que eles, se bem que não tendo potencial militar, formam uma força internacional a ser computada em qualquer estratégia mundial;
- f) fez com que os Estados Unidos tendessem a depreciar menos e a olhar com menos desconfiança a política do bloco neutralista asiático.



Sob a denominação de nações terceiro-mundistas, além da defesa do princípio de não-alinhamento e de autodeterminação, este grupo passa a declarar-se contrário à segregação racial e propõe a redução dos arsenais nucleares e o estabelecimento de formas pacíficas de resolução dos conflitos internacionais.

Os princípios defendidos na reunião de Bandung são ratificados em 1956 pelo presidente da Iugoslávia, Josip Broz Tito, pelo ministro indiano, Jawaharlal Nehru, e o presidente egípcio, Gamal Abdel Nasser, durante encontro realizado em Brioni, Iugoslávia. Neste evento, a reiteração das propostas de Bandung produz efeitos mais significativos para o processo de descolonização. Na ONU, este grupo de países torna-se maioria e passa a contrabalançar a hegemonia EUA-URSS (gráfico 1). Como avalia Pinheiro (1988, pp. 68-69):

A partir de então as grandes potências ocidentais e a União Soviética perceberam o peso do bloco afro-asiático no equilíbrio de poder mundial, donde seu direito de desempenhar um papel ativo no debate internacional. Acrescente-se o fato de, nesta reunião, haverem sido lançadas as bases do movimento neutralista, opção político-ideológica de inserção na comunidade internacional, até então cristalizada na bipolaridade.” [...] É neste sentido que a Conferência de Bandung, muito embora projetada desde 1954 e realizada em 1955, guarda importância numa análise da política brasileira frente a descolonização africana, no que ela provavelmente haja influenciado a ação diplomática dos anos posteriores. Serão seus possíveis reflexos na política externa do governo Juscelino Kubitschek que indicarão se e até que ponto o divisor de águas do movimento de libertação afro-asiático o foi também para o Brasil no sentido de uma nova política frente à descolonização.

Gráfico 1 - Membros das Nações Unidas por região geográfica, 1945-1988

Fonte: TILLY (1996. p. 282).

Os efeitos mais significativos da atuação dos países terceiro-mundistas na ONU são sentidos em 14 de dezembro de 1960. Nesta data é aprovada, por Resolução da XV Assembléia Geral da ONU, a Declaração de Garantia de Independência dos Países Coloniais, reafirmando o princípio de autodeterminação dos povos. Contando com o apoio do Brasil, o documento, considerado como texto institucional da descolonização, declarava:

- 1) A situação dos povos a uma subjugação, a uma dominação e a uma exploração estrangeira constitui uma negação dos direitos fundamentais do homem, contrários à Carta das Nações Unidas e comprometedores da causa da paz e da cooperação mundiais.
- 2) Todos os povos têm direito à livre-determinação; em virtude deste direito eles determinam livremente seu estatuto político e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.



- 3) A falta de preparação no domínio político, econômico ou social ou no campo da educação não devem jamais servir de pretexto para o retardamento da independência.
- 4) Será posto fim a toda ação armada e a todas as medidas de repressão, de qualquer tipo que sejam, dirigidas contra os povos dependentes, para permitir a estes povos exercerem pacífica e livremente seu direito à independência completa, e a integridade de seu território nacional será respeitada.
- 5) Serão tomadas medidas imediatas nos territórios sob tutela, os territórios não-autônomos e todos os outros territórios que ainda não atingiram a independência, pela transferência de todo poder aos povos desses territórios, sem nenhuma condição nem reserva, conforme a sua vontade e seus votos livremente expressos, sem nenhuma distinção de raça, de crença ou de cor, a fim de permitir-lhes gozar uma independência ou uma liberdade completas.
- 6) Toda tentativa visando destruir total ou parcialmente a unidade nacional e a integridade territorial de um país é incompatível com as finalidades e os princípios da Carta das Nações Unidas.
- 7) Todos os Estados devem observar fiel e estritamente as disposições da Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a presente Declaração sobre a base da igualdade, da não-ingerncia nos assuntos internos dos Estados e do respeito aos direitos soberanos e à integridade territorial de todos os povos. (ONU, Resolução 1.514, de 14/12/1960).

A aprovação da Declaração de Garantia de Independência dos Países Coloniais sinalizava a dimensão crescente que o processo de descolonização alcançava no contexto internacional. A posição brasileira perante a Resolução da XV Assembléia Geral da ONU denotava, igualmente, a importância e a consistência que esta temática adquiria no país ao final dos anos 50. Pode-se mesmo considerar que ela veio coroar um período de efervescente atividade política no



continente africano, sinalizando promessas de dias e melhores chances de se provar ao mundo a capacidade africana de autodeterminação.

O clima de euforia deu condições aos novos Estados africanos de pensarem na promoção de instituições capazes de possibilitar o desenvolvimento econômico, promover a modernização e assegurar a liberdade política em meio ao exacerbado sentimento nacionalista que compõe o mosaico étnico africano. E assim surgiu a OUA. Criada em sintonia com o processo de descolonização africano, a OUA teve sua fundação registrada em 25 de maio de 1963, em Adis Abeba. Entre seus objetivos foram estabelecidos:

- Promover a unidade e solidariedade entre os estados africanos;
- Coordenar e intensificar a cooperação entre os estados africanos, no sentido de atingir uma vida melhor para os povos de África;
- Defender a soberania, integridade territorial e independência dos estados africanos;
- Erradicar todas as formas de colonialismo da África;
- Promover a cooperação internacional, respeitando a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- Coordenar e harmonizar as políticas dos estados membros nas esferas política, diplomática, econômica, educacional, cultural, da saúde, bem-estar, ciência, técnica e de defesa. (OUA, 1963).

Com objetivos tão amplos e demandas não menos aflitivas, a OUA registrou uma série de dificuldades desde seu surgimento. Uma das principais, sem dúvida, era responder ao desafio da questão étnica. E a carta da OUA tratou tal dificuldade garantindo a unidade do Estado dentro das fronteiras coloniais, procurando assegurar a formação de nações fora dos distintos grupos religiosos, lingüísticos e culturais. Estratégia assumida pelo “grupo de Monrovia”, representado pelos presidentes da Costa do Marfim, Félix Houphouët Boigny, e do Senegal, Léopold Sédar Senghor.



Noutra direção, o líder de Gana e principal representante do “Grupo de Casablanca”, Kwame Nkrumah, não hesitou em defender a tese de que a OUA poderia vir a favorecer uma integração africana capaz de ser gerida por um único governo. A tese de Nkrumah era bastante clara: a conquista da independência por parte dos Estados africanos parecia se realizar via um neocolonialismo – uma nova forma de dominação que não se limitava à expropriação tácita da economia e riquezas africanas, mas da própria estrutura de poder político de seus Estados e territórios, que tinham sua política dirigida do exterior. A consolidação das independências a compasso com a luta contra todas as formas de neocolonialismo incidentes no continente, portanto, só traria efeitos positivos se fossem vistos e combatidos como movimentos pan-africanos, com uma “África unida”. (NKRUMAH, 1963).

Aí, na verdade, [dizia Nkrumah] estão as engrenagens reais do neocolonialismo. Aí, na verdade, estão as ramificações econômicas dos monopólios e grupos de empresas. Seus Impérios financeiros e econômicos são pan-africanos e só podem ser enfrentados em base pan-africana. Só uma África unida, através de um Governo de uma União Africana poderá derrotá-los. (NKRUMAH, 1967, p. 41).

Não por acaso, desde sua fundação até a criação da UA, a OUA permaneceu inalterada em sua estrutura. Seus objetivos declarados não sofreram igualmente alterações substantivas, sendo reiterados através de sua existência a constante defesa da soberania, da integridade territorial, da independência dos Estados africanos e o princípio de não-interferência nos assuntos internos dos países. A tese de Nkrumah, contudo, foi veementemente marginalizada, para não dizer expurgada, dos debates que cercaram a existência da Instituição. A renúncia à tese de uma integração supranacional pareceu ser tão límpida e correta que seu debate jamais ganhou força e densidade.



Assim, entre o processo de descolonização e a instauração da OUA, os Estados africanos não lograram consolidar uma dimensão satisfatória do ponto de vista institucional. Em boa medida porque:

Quando os europeus desmontaram o seu próprio aparelho governamental, as forças armadas, as igrejas e as corporações ocidentais eram muitas vezes as organizações mais eficientes que operavam no território do Estado. Além disso, as forças armadas possuíam algumas características distintivas: seus postos de comando eram preenchidos rapidamente com os mesmos homens que ocupavam antes posições subordinadas nos exércitos coloniais. Muitas vezes dando continuidade a um padrão de recrutamento instituído pelas potências coloniais, recorriam a uma população lingüística, religiosa e/ou regional e, portanto, tornavam-se o instrumento ou local de intensas rivalidades étnicas. [...]

Salvo naqueles locais em que eram mantidos sob controle por líderes nacionais carismáticos, os exércitos do Terceiro Mundo comumente se opuseram ao domínio civil. Os oficiais superiores freqüentemente sentiam, e diziam, que sabiam muito melhor do que os meros políticos o que o destino do país precisava, e como manter a ordem a fim de cumprir esse destino. (TILLY, 1996, p. 283).

Ademais, para além do modelo de administração, a adoção do princípio de integridade territorial (*uti possidetis juris*) adotado pela OUA implicou que os Estados surgidos do processo de descolonização herdassem, quase sempre, os limites territoriais do período colonial. (BOUTROS-GHALI, 1969, p. 47). Assim, a garantia de imutabilidade das fronteiras resultou, e ainda implica, em graves problemas de legitimidade e estabilidade. Foucher (1991) chama a atenção para o fato de que, entre 1960 e 1985, apenas 13% dos traçados coloniais chegaram a ser debatidos pelos Estados que se tornaram independentes. Segundo o autor:



Os acordos pós-coloniais são muito pouco numerosos. Daí decorre que essas fronteiras permanecerem, na grande maioria (87%) herdadas e, nesse sentido, são ainda poucos “africanas”: essa propriedade não designa apenas os traçados geográficos ou a sua origem, mas também o seu estatuto. É por isso que a fórmula “fronteiras herdadas da colonização” não remete apenas a um fato histórico evidente ou a uma constatação estabelecida com fins mais ou menos críticos ou explicativos, mas também e sobretudo a um princípio de legitimidade. (FOUCHER, 1991, p. 167).

O desfecho desta situação é bem sabido: as lutas por libertação e a conquista das independências ocorridas entre as décadas de 1960 e 1970 não lograram pôr fim à maior parte dos conflitos vivenciados no continente africano. Parafraseando Bahia, pode-se considerar que a revolução africana seguiu uma trajetória marcada pela breve euforia após a independência, instauração de partido único ou tomada de poder pelos militares, forte estatização da economia e ampla esperança de democratização; em muitos casos, seguidas de uma restauração autoritária sobre um fundo de crise de identidade e de violência. (BAHIA, 2002, p. 116).

Os Estados, em comparação ao período colonial, tornaram-se impressionantemente tão numerosos quanto frágeis, para usar uma expressão de Fukuyama (2005). Estruturados, em sua maioria, a partir de elites étnicas, estes Estados não geraram instituições nacionais capazes de assegurar a aplicação e o cumprimento de leis e contratos. A natureza do pacto social, expresso pela ordem constitucional e seus processos, não resultou em níveis de coesão social capazes de garantir a paz em tempos de crise.

Em muitos países africanos – embora não em todos – o pacto social pós-colonial e seus valores, identidades e interesses fundamentais não refletiram a aspiração coletiva. Da mesma maneira, culturas

cívicas e tradições que emanavam de contextos institucionais locais obrigaram os excluídos a olharem além do estado e para fora da nação em busca de identidades, valores e interesses alternativos. (GROVOGUI, 2004, p. 141).

A prevalência do sistema unipartidário, sob qualquer forma e intento, fez proliferar o modelo de Estado de partido único como fundamento de unidade e bem-estar social geral, frustrando as expectativas criadas ao longo da descolonização, acarretando um processo desenfreado de crises e desacertos. (SYLLA, 1977). Sua adoção acarretou patrimonialismo, nepotismo, tribalismo e corrupção generalizada, minando o otimismo da era da independência, propiciando intervenções militares cujos registros, com poucas exceções, têm sido muito piores do que aqueles dos regimes que eles substituíram. (GROVOGUI, 2004, p. 125).

Conseqüentemente, os Estados africanos foram pouco, para não dizer quase nada atrativos aos investimentos externos. Em boa medida porque: “os novos Estados independentes tentavam controlar economicamente as riquezas de seu solo e subsolo, ainda dominadas pelos trustes; e a política de nacionalização, então implantada, multiplicou os conflitos que, indiretamente, abalaram a economia mundial – por exemplo, durante a crise do petróleo de 1973.” (FERRO, 1996, p. 394). Com efeito, as crises econômicas internacionais, como a que se registra na década de 1980, são particularmente profundas no continente, levando os mercados africanos a se tornarem cada vez mais reduzidos. Com a elevação das taxas de juros (de cerca de 3 a 4% em 1973, para 22 a 23% nos anos 80) decaí ainda mais o interesse de investidores pelo continente.

Neste período, os Estados africanos sofrem intensamente com os efeitos da dívida externa, a insuficiência de recursos para o desenvolvimento e os rigorosos programas de ajuste estrutural



coordenados pelo FMI e pelo Banco Mundial, reduzindo drasticamente a capacidade de estas melhorarem substancialmente os níveis socioeconômicos das populações. Como mostra o último Informe da ONU acerca dos Objetivos do Milênio (FAO, 2006), no começo da década de 1990, 44,6% da população da África subsaariana contava com menos de US\$ 1 por dia para se manter. Passada mais de uma década, esta cifra praticamente não se alterou, registrando-se que 44,0% da população mantêm-se no mesmo patamar socioeconômico.

O deteriorar da situação econômica tem contribuído para o aumento do fluxo de refugiados e migrantes, agravando as condições de higiene, segurança e habitação. Neste ambiente, o continente africano transformou-se em palco para o crescimento desenfreado de uma série de doenças, ainda que muitas delas totalmente passíveis de controle (como poliomielite, sarampo, dengue, etc.), logrem ser capazes de fazer milhões de vítimas a cada ano. No caso da epidemia de Aids, em particular, a situação aparece de forma mais assustadora, chegando a ponto de afetar as perspectivas demográficas a longo prazo em vários países (FAO, 2006).

OPÇÕES POLÍTICAS, RESULTADOS ECONÔMICOS.

É certo que os benefícios da globalização não são uniformes em todas as regiões e países. Devido às tendências subjacentes do crescimento e à presença de Estados frágeis, a África compreende uma região com alta possibilidade de ser deixada para trás no confronto com o que alguns autores denominam de paradigmas da III Revolução Industrial (MOURÃO, 1997). Contudo, é também a África que pode vir a obter as vantagens mais expressivas da integração ensejada pelos processos de globalização e regionalização. O continente pode aproveitar, por



um lado, a brecha existente entre a tecnologia e as diferenças salariais como uma vantagem para impulsionar um nível mais elevado de crescimento sustentável; e, por outro, as demandas políticas e sociais comuns para institucionalização de mecanismos favoráveis à integração continental.

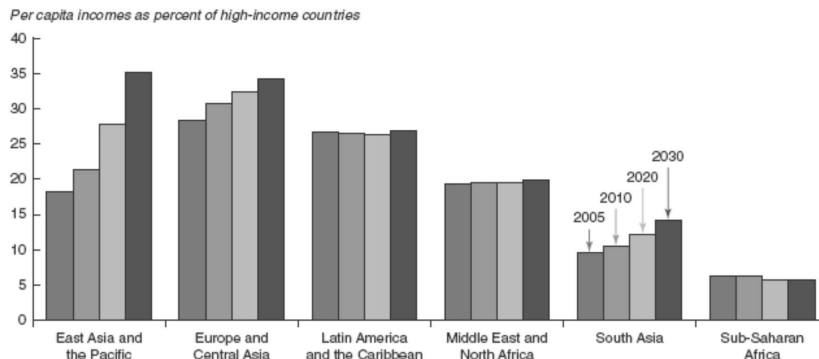
No entanto, não é possível deixar de negar que se tornou motivo de inquietude a possibilidade de as forças poderosas da economia internacional promoverem o aumento da desigualdade em muitas economias nacionais, em especial naquelas localizadas na África subsaariana. Embora seja provável que uma grande parte do mundo em desenvolvimento ingresse no que o *Global Economic Prospects 2007* denominou de uma “classe média mundial”, alguns grupos sociais podem ser relegados ou mesmo marginalizados durante o processo de crescimento. Os trabalhadores não qualificados serão, possivelmente, os mais negativamente afetados, pois o processo tecnológico, ao gerar uma demanda por maior qualificação, tende a alargar a ruptura entre o salário dos trabalhadores qualificados e aqueles que não o são. As tendências demográficas têm igualmente importância nos aspectos que influenciam as taxas da dependência social (proporção dos trabalhadores em relação aos jovens e aos aposentados) e o nível de instrução alcançado.

De modo geral, não há como atestar que o comércio por si só seja capaz de gerar de maneira sistemática e direta uma ampliação da brecha salarial nos países. Não obstante, se combinada a mudança tecnológica e, em menor medida, o investimento externo, tais forças relacionadas à globalização podem causar uma desigualdade maior em muitos países. Frente a este quadro, depreende-se que a região da África subsaariana terá que fazer um esforço importante, e com a sustentação da comunidade internacional, para que não seja deixada para trás nas próximas décadas (como demonstra o gráfico 2).



CLÁUDIO OLIVEIRA RIBEIRO

**Gráfico 2 - Africa risks falling behind,
as average incomes are unlikely to converge**

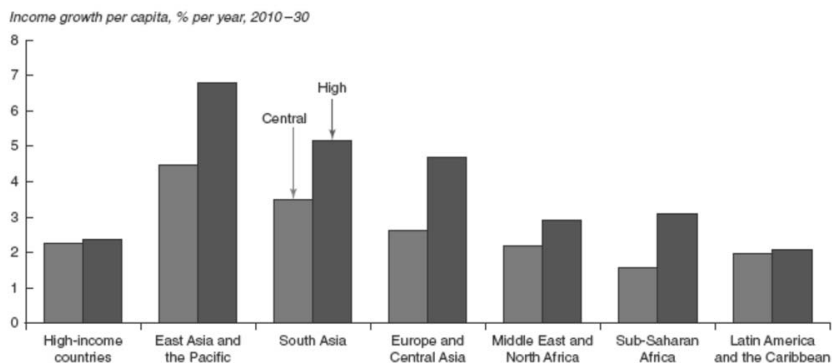


Fonte: www.worldbank.org/gep2007

Atualmente, a metade do décimo mais pobre da população mundial vive na Ásia. Mantidas as atuais condições, o World Bank estima que em 2030 esta proporção tenha sido reduzida para um quinto nesta região. Já na África, no entanto, as projeções indicam que na mesma época ela concentre a terça parte dos povos mais pobres, duplicando a proporção que registra atualmente. É indiscutível que esta região detenha o potencial necessário para promover um crescimento mais acelerado. Contudo, é primordial que os conflitos civis cessem, pois eles têm tido a capacidade negativa de limitar o desenvolvimento em diversas regiões do continente, particularmente na região da África subsaariana. Para tanto, faz-se necessário promover reformas políticas que garantam a paz e assegurem a estabilidade necessária aos investimentos. Cumpridas tais exigências, o World Bank prevê que o nível de crescimento na África poderia ser duplicado (como descreve o gráfico 3).



Gráfico 3 - More acceleration is possible



Fonte: www.worldbank.org/gep2007

Por esta perspectiva, não há como negar que a existência de potenciais a serem explorados com a expansão do comércio no continente africano, como, por exemplo, a possível triangulação “[...] envolvendo os espaços regionais do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da *Southern Africa Development Community* (SADC) e da União Europeia (UE), centradas em torno de interesses reais e complementares dos três potenciais parceiros regionais.” (MOURÃO, 1997, p. 94). Até mesmo por países de menor porte, como ilustra Bhagwati (2004, p. 70), podem vir a se beneficiar, pois:

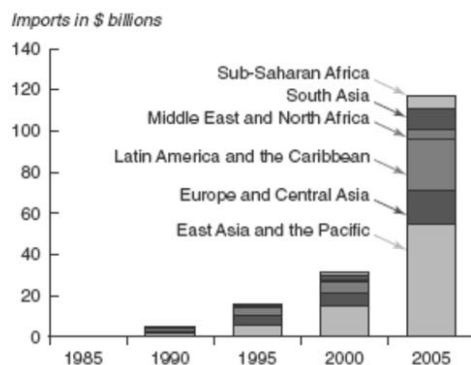
Os economistas hoje também reconhecem que existem economias de escala passíveis de serem exploradas quando o comércio expande mercados. Por essa razão, a Tanzânia, Uganda e o Quênia, que haviam se protegido com altas tarifas contra a importação nos anos 60, concluíram ser alto demais o custo dessa proteção, com cada um desses países produzindo poucas unidades de vários produtos. Por isso decidiram, nos anos 70, estabelecer um Mercado Comum do Leste da África de modo a poderem se especializar entre si para que cada um produzisse com custo menor para um mercado conjunto maior.



CLÁUDIO OLIVEIRA RIBEIRO

Ao voltar suas economias para fora, os países africanos têm como explorar e se beneficiar do crescimento e de elevada demandas produzidas pelas economias emergentes, particularmente pela China, Índia e mesmo pelo Brasil, que oferecem grandes oportunidades para o aumento de suas exportações. No caso da China e Índia, o aumento de suas exportações tem incrementado a demanda por insumos, como energia, tecnologia e bens de capital, acelerando e afetando diretamente o crescimento das exportações provenientes do continente africano e mesmo da América Latina nos últimos anos (gráfico 4).

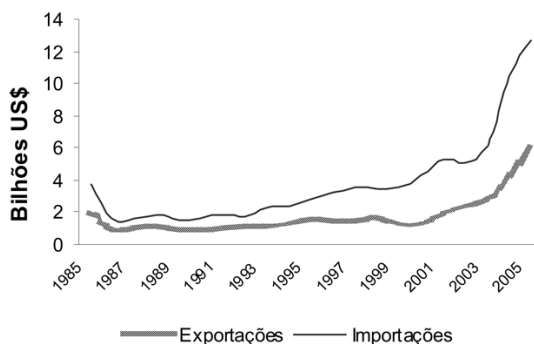
Gráfico 4 - China's non-oil imports from all developing countries have surged over the last two decades



Fonte: www.worldbank.org/gep2007

Em relação ao Brasil, uma análise do intercâmbio comercial ao longo dos últimos 20 anos (gráfico 5) com o continente africano demonstra que ele tem se intensificado, sendo que, nos últimos 5 anos, o destaque deve-se às relações comerciais com Angola, Nigéria e África do Sul. Juntos, estes países representam em média 48% do total das exportações brasileiras para aquele continente e 53% das importações africanas para o Brasil.

Gráfico 5 - Brasil: Evolução do comércio internacional com o continente africano (período 1985 a 2005)



Fonte: elaborado a partir de dados do MDIC. www.mdic.gov.br

Um recorte dos últimos 3 anos nestas relações comerciais possibilita perceber uma continuidade no saldo positivo das relações comerciais brasileiras com Angola (+1.1 bilhão US\$) e África do Sul (+2.3 bilhão US\$); porém não com a Nigéria (-3.1 bilhões US\$). Chama atenção o saldo positivo da balança comercial brasileira com Angola neste período (+1.1 bilhão US\$), que alcançou 42% do valor relativo aos últimos 20 anos. Fato semelhante, porém em intensidade bem menor (22%) advém da África do Sul, o que sugere um efetivo crescimento das exportações com tais países. Uma primeira caracterização dos produtos exportados pelo Brasil para estes países pode ser observada na Tabela 1.

Tabela 1 - Exportações brasileiras para Angola, África do Sul e Nigéria por fatores agregados (1984-2005)

	VALORES POR CATEGORIAS DE PRODUTOS (US\$ F.O.B.)				
	Total	Básicos	Semi-manufaturados	Manufaturados	Op. Especiais
Angola	3.946.843.436	481.517.302	98.021.972	3.361.815.638	4.007.230
África do Sul	7.135.082.949	1.083.020.613	507.951.724	5.536.120.310	7.921.551
Nigéria	7.119.966.545	145.963.132	692.053.167	6.273.131.677	8.815.211
TOTAL	18.201.892.930	1.710.501.047	1.298.026.863	15.171.067.625	20.743.992
Participação (%)	100%	9,4%	7,1%	83,3%	0,1%

Fonte: elaborado a partir de dados do MDIC. www.mdic.gov.br



Mais do que a representação de resultados econômicos, o conjunto de dados expressos reflete a dimensão de opções políticas. Assim como ocorreu com o Brasil entre as décadas de 1980 e 1990, um crescente número de Estados africanos, a exemplo de África do Sul e Angola, tem registrado profundas transformações em suas estruturas políticas, econômicas e sociais em plano doméstico. Além da adoção de regimes políticos democráticos, observa-se a implementação de políticas econômicas de priorização da estabilidade macroeconômica, consideradas como essenciais para o desenvolvimento sustentado; ao mesmo tempo que a redefinição das estratégias de industrialização que não se realizam pela substituição de importações, mas pela integração das respectivas economias aos fluxos internacionais de comércio e investimento.

Não por acaso, a compasso com as alterações da própria economia mundial, nesta virada de século um conjunto de mudanças institucionais viabilizou a ampliação do grau de abertura financeira em muitas economias africanas. Como resultado, pôde-se observar, ainda que lenta, a efetiva inserção dos agentes domésticos no mercado financeiro internacional, bem como o ingresso de Investimento Externo Direto (IED). Este último, caracterizado pelo tipo que se vincula ao capital social de empresas, numa perspectiva empreendedora, com fins produtivos. Por meio de subscrição de ações ou quotas, geralmente se realiza tanto pela injeção de dinheiro nas empresas como pela aquisição de participações de terceiros.

Somente em 2005, o fluxo de IED no continente atingiu a cifra de US\$ 31 bilhões. Ainda que esteja concentrado em poucos países, é expressivo notar que neste ano o aumento de IED chegou a 78% em comparação com 2004, sendo ocasionado principalmente por um forte crescimento na rentabilidade das empresas que operam no continente e pelo alto preço de *commodities* lá produzidas. No continente, a África do Sul foi o país que mais recebeu investimentos em 2005 (US\$ 6.4 bilhões) sendo seguida pelo Egito, Nigéria,



Marrocos, Sudão, Guiné Equatorial, República Democrática do Congo, Argélia, Tunísia e Chade.

Os aportes realizados no continente foram concentrados em setores como petróleo, gás e mineração. Segundo as estimativas da Unctad (2006), o fluxo de investimentos para a África deverá continuar a crescer devido ao grande número de projetos já anunciados na região, à quantidade expressiva de investidores interessados nos recursos africanos e políticas geralmente favoráveis para o recebimento de IED no continente. Assim, após décadas sem crescimento, a economia africana passa a dar sinais de melhora sensível. Durante a última década o continente tem observado não apenas a aceleração constante do crescimento econômico, mas também novas oportunidades de comércio e investimentos.

Como consequência, é igualmente importante observar o esforço generalizado promovido pelos Estados africanos na promoção de reformas macroeconômicas e políticas, em que a SADC e a Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (Nepad) são sinais claros, não apenas de boa vontade, mas de interesses definidos por parte de seus membros de encarar de forma realista os problemas do Continente, assumindo, com todas as dificuldades inerentes a projetos deste porte, as responsabilidades derivadas da cooperação em prol do desenvolvimento. Assim, ainda que simbólica, a declaração contida no documento constitutivo desta Instituição é categórica ao afirmar que:

A Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (Nepad) é um compromisso dos líderes africanos, baseado numa visão comum e numa convicção firme partilhada de que têm um dever urgente de erradicar a pobreza e colocar os seus países, quer individual quer coletivamente, na senda do desenvolvimento e crescimento sustentáveis. O seu programa concebido para a África tem por base um empenho ativo em relação à paz e democracia e uma boa governança política, econômica e empresarial, como condição prévia para um desenvolvimento sustentável. (Nepad).



UNIÃO AFRICANA: ORIGENS E DESAFIOS

É por este prisma que o debate acerca das UA deve ser avaliado. Como instrumento capaz de assegurar as condições necessárias à paz e ao desenvolvimento de seus Estados-membros. Debate que, em última instância traz à tona a própria discussão sobre as Organizações Internacionais - OI, tradicionalmente centrada no dilema da ordem ou da governabilidade em um sistema anárquico: o sistema de Estados, em que as unidades componentes agem alicerçadas pelo princípio da soberania nacional. Por tal característica, deste sistema deriva um baixo grau de governabilidade, uma vez que o elemento tido como primordial para cada uma das unidades é a autonomia do Estado em questões domésticas e externas.

Esse debate percorre as mais variadas linhas de interpretação teóricas. Seja pela corrente realista, liberal, racionalista ou marxista, a preocupação central dos pesquisadores é compreender os mecanismos e dinâmicas que asseguram a manutenção da ordem internacional. Sinteticamente, pode-se definir as OI como: “Associações voluntárias de Estados, estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregadas de gerir interesses coletivos e capazes de expressar vontade juridicamente distinta da de seus constituintes” (VELASCO, 1990, p. 41). Por este prisma, as OI podem ser tidas como:

Coletividades vivas interagindo com seus ambientes, contendo membros que buscam usar as organizações para seus fins particulares e que, por vezes, lutam com outros membros a respeito do conteúdo e alocação do produto das organizações. Estas dinâmicas produzem um caráter organizacional distinto através do tempo. (NESS; BRECHIN, 1988, p. 24).

Assim, as OI adquiriram importância capital no quadro das relações internacionais contemporâneas, sobretudo pela sua rápida e



ampla multiplicação após o término da II Guerra Mundial. A partir de então, questões tradicionalmente reservadas à autoridade das unidades estatais (como paz e segurança, migrações, saúde, trabalho, etc.), passaram a ser tratadas como objeto de interesse de instituições internacionais. Tomando por exemplo o art. 1º da Carta das Nações Unidas, obtém-se entre seus propósitos:

1. Manter a paz e a segurança internacionais, e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;
4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Paradoxalmente, no art. 2º, § 6, reitera-se que: “A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais.” Tal proposição leva a se perceber o caráter voluntarista da participação, uma vez que a Instituição não pode agir sobre Estados que não façam parte da Organização. E mais, considerando as próprias características



de seus membros, depreende-se que as OI são instituições interestatais, uma vez que recaem sobre os Estados as responsabilidades de manutenção dos propósitos acordados. Daí as OI terem como característica serem instituições interestatais ou mesmo intergovernamentais, uma vez que outros membros não podem alcançar um outro patamar que não seja o de observador.

Como efeito, no art. 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, estabelece-se que uma “organização internacional” significa uma organização intergovernamental.” Por este prisma, o debate sobre OI passa a uma dimensão mais pragmática e complexa: considerada a sua natureza, como equacionar os limites de autonomia entre as OI e as unidades constitutivas, sejam elas fundadoras ou associadas? Debate que encerra o próprio sentido e validade das OI, e, por sua vez, da UA, pois coloca em questão sua capacidade de ação e legitimidade frente às unidades estatais. Em última instância, entre ordem e anarquia no sistema interestatal.

O processo de transição que levou a OUA para a UA recoloca em questão, portanto, tal perspectiva. Ensejada na década de 1990, seu avanço mais significativo se deu a partir de 1999, quando é lançado o projeto, em Sirte, na Jamahiriya Árabe Líbia Popular e Socialista. Arquitetada pelo líder Muammar Qadhafi, a proposta do Tratado da UA foi, surpreendentemente, se transformando em realidade em pouco menos de dois anos. O Tratado foi adotado pela maioria dos membros da OUA em 2000, na cimeira de cúpula de Togo, Lomé, e ratificado em 2001, por seus Estados-membros – entre os quais a África do Sul, Costa do Marfim, Senegal, Namíbia, Moçambique, Zimbábue e vários outros, que resistiam à forma como se pretendia fazer esta integração continental.

Com sede em Addis Abeba, Etiópia, a UA conta hoje com 53 Estados-membros.

Seu principal órgão decisório é a assembléia geral dos Estados-membros, que se reúnem ordinariamente ao menos uma vez por ano,

representados pelos respectivos chefes de Estado. A assembleia geral elege um presidente com um mandato válido pelo período de 12 meses. Um Conselho Executivo, composto dos ministros das relações exteriores, aconselha a assembleia geral. Há, ainda, uma Comissão, que na prática se constitui num secretariado com poderes executivos, composto por dez comissários encarregados de pastas específicas para áreas distintas. Esta Comissão elege um coordenador com um mandato de quatro anos.

A UA tem como modelo a estrutura e formação da União Europeia (UE). Em 2004 a UA criou um parlamento pan-africano com atribuições meramente consultivas, mas que vem se constituindo em importante centro de debates das questões regionais. Da mesma forma, a UA contempla a criação de um banco central regional e tem o ambicioso projeto de criação de uma moeda única para a comunidade, cuja data de implementação está marcada para 2023. Estão igualmente previstos para médio prazo a constituição de um banco de desenvolvimento regional e um tribunal supranacional de direitos humanos. Seu Ato Constitutivo, como descrito, estabelece como princípios e objetivos:

- a) realizar maior unidade e solidariedade entre os países e povos da África;
- b) respeitar a soberania, integridade territorial e independência dos seus Estados-membros;
- c) acelerar a integração política e socioeconômica do Continente;
- d) promover e defender posições africanas comuns sobre as questões de interesse para o Continente e os seus povos;
- e) encorajar a cooperação internacional, tendo devidamente em conta a Carta das Nações Unidas e a Declaração dos Direitos do Homem;
- f) promover a paz, a segurança e a estabilidade no Continente;
- g) promover os princípios e as instituições democráticas, a participação popular e a boa governação;



- h) promover e proteger os direitos do homem e dos povos, em conformidade com a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e outros instrumentos pertinentes relativos aos direitos do homem;
- i) criar as necessárias condições que permitam ao Continente desempenhar o papel que lhe compete na economia mundial e nas negociações internacionais;
- j) promover o desenvolvimento duradouro nos planos econômico, social e cultural, assim como a integração das economias africanas;
- k) promover a cooperação em todos os domínios da atividade humana, com vistas a elevar o nível de vida dos povos africanos;
- l) coordenar e harmonizar as políticas entre as Comunidades Econômicas Regionais existentes e futuras, para a gradual realização dos objetivos da União;
- m) fazer avançar o desenvolvimento do Continente através da promoção da investigação em todos os domínios, em particular em ciência e tecnologia;
- n) trabalhar em colaboração com os parceiros internacionais relevantes na erradicação das doenças susceptíveis de prevenção e na promoção da boa saúde no Continente.

Por tais características, o processo de transição da OUA para UA coloca em debate a viabilidade da Instituição, pois não deixa exatamente claro quais suas diferenças ou objetivos quando comparada à sua antecessora. O debate em volta da UA assume contornos para lá de críticos, mesmo porque as dúvidas e descrenças persistem. Se a OUA não foi, em mais de 40 anos de existência, capaz de colocar em prática soluções às demandas continentais, por que a UA, surgida de forma prematura e voluntarista, o seria? O ceticismo, deve-se frisar, não se baseia restritamente à UA, mas ao próprio vácuo deixado pela Instituição no que diz respeito à sua viabilidade. A despeito da



conceituação consideravelmente ampla e genérica, a concepção e institucionalização da UA exprimem um ato de vontade de mais de 50 países independentes na construção de uma organização multilateral de objetivos seguramente incontestáveis. As dúvidas em torno do projeto continuam a ser, contudo, os objetivos próprios da UA: qual o conteúdo e as finalidades da instituição projetada?

Por este prisma a UA ainda encerra uma série de dúvidas quanto ao seu real significado. Para além da valorização e preservação dos laços étnicos e histórico-culturais, consoante à promoção de políticas de desenvolvimento: qual, exatamente, o propósito deste projeto multilateral que envolve Estados de economia e bases industriais relevantes como a África do Sul com países africanos como Sudão e Somália? A princípio, poder-se-ia cogitar que o objetivo básico seria o desenvolvimento de projetos comuns, sobretudo os de âmbitos políticos e econômicos, consoante à harmonização da postura internacional dos países membros. De acordo com Mourão (2002, p. 259), a UA:

[...] para além da programação anunciada de seus objetivos, poderá ter um papel a desempenhar no campo da democratização dos países do continente e servir, complementarmente, os processos integrativos, não excludentes, mormente em assuntos que vão da integração, integração regional à inserção internacional, de medidas favoráveis à criação e desenvolvimento da infra-estrutura de integração, à difusão da informação, conhecimento e tecnologia, comércio intra-regional e inter-regional, combate ao narcotráfico, medidas para limitar a multiplicação da Aids e tantas outras, em um encadeamento de intenções.

Contudo, não há uma definição clara acerca dos custos deste exercício multilateral, comparativamente elevados para boa parte dos países africanos. Como resultado, vários membros têm esboçado



preocupação pela ausência de definições claras acerca dos objetivos políticos e econômicos da UA. Uma das mais urgentes diz respeito à violência observada nos últimos dias no Darfur, Sudão, que, desde fevereiro de 2003, vivencia uma gravíssima crise humanitária, sem que a UA tenha capacidade técnica e mesmo organização política para dar fim à situação.

Ainda que a UA conte com um Conselho de Paz e Segurança similar ao da ONU e seu Ato Constitutivo estabeleça limitações significativas à soberania dos Estados-membros, prevendo, em seu art. 4, como motivo de intervenção as “circunstâncias graves, isto é, crimes de guerra, genocídios e crimes contra a humanidade”, a incapacidade de pôr fim à situação de Darfur tem colocado em questão a capacidade gerencial e executiva da Instituição.

Obviamente que este não deixa de ser um problema da ONU. Talvez até mais pertinente à sua competência do que necessariamente à da UA. Mas é a este ponto que se deve atentar: entre a OUA e UA ainda não foi possível estabelecer mecanismos capazes ou eficientes na promoção dos direitos básicos que deveriam ser assegurados em âmbito interestatal. Não foi igualmente possível verificar a validade de instituições capazes de prescrever comportamentos estatais aceitáveis e repudiar aqueles tidos como inaceitáveis. Como instituição, é primordial a UA ser capaz de estipular as formas como os Estados-membros deveriam cooperar e competir entre si. (MEARSHEIMER, 2000, p. 333).

Tal constatação leva a concluir que o ideal de um continente construído a partir de uma OI ainda está bastante distante. Ainda que se reconheça a validade dos acordos e blocos regionais existentes, não é possível negar que os mesmos são facilmente suscetíveis às instabilidades domésticas, às guerras de fronteira e mesmo às disputas étnicas. Para tornar-se efetiva, a atuação da UA deve ter impacto objetivo sobre a realidade vivida. Ao lidar com questões referentes a direitos humanos, como é o caso em Darfur, torna-se imperativo



reconhecer que se lida com o poder manifesto no cotidiano. Portanto, a ação deve ser capaz de assegurar o auxílio necessário à manutenção da vida, seja em seus âmbitos normativos, seja em sua urgência cotidiana.

Desta perspectiva, apresenta-se como indispensável à UA uma estratégia eficaz de prevenção e solução dos conflitos, numa instância superior à dos mecanismos criados pela OUA, para que se exerça com eficiência o direito reconhecido em sua Carta Constituinte: “intervir em Estado-membro, por decisão da Conferência, em certas situações graves, como crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade”, ou de responder ao “direito dos Estados-membros de solicitarem a intervenção da União para restaurar a paz e a segurança”. (UA).

Em função das ameaças potenciais, a UA deve ter como uma de suas estratégias a localização de forças de paz, em cada exército nacional – ou, em sua ausência, o exército nacional, um “Estado líder” em cada sub-região – que disponibilize ao órgão sub-regional de prevenção e gestão de conflitos um contingente de soldados formados e equipados para operações de manutenção ou de restabelecimento da paz. Seu objetivo último seria minimizar os custos inerentes à projeção de forças, o que coloca em questão a capacidade de coordenação com as instâncias sub-regionais existentes, que deve ser regulamentada – como é o caso do Reforço da Capacidade Africana de Manutenção da Paz (Recamp), da França, o *African Center for Security Studies* (ACCS), dos Estados Unidos, e o *British Military Advisory and Training Team* (BMATT), da Grã-Bretanha, que necessitam ser integrados a esta estratégia ampla. (TSHIYEMBE, 2001).

Por outra perspectiva, um dos meios efetivamente promissores e capazes de estabelecer um alto grau de interdependência entre os Estados africanos em prol da manutenção e validade da UA é a adoção, por esta, de uma política continental que vá ao encontro de dois desafios indispensáveis à maioria de seus membros: a regulação do poder por formas legitimadas de governo – o que equivale ao



desafio da construção e reforço da democracia – e a reintegração do continente no sistema internacional, mediante a criação de ambientes e de mercados internos geradores de poupanças e investimentos.

Se as dimensões da segurança são importantes, não é possível negar que a união política entre os Estados africanos só terá condições de se materializar quando se basear numa união econômica. Instituições financeiras tais como o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimentos, cuja criação está prevista na Carta da União, só serão eficazes se tiverem condições de coordenar um espaço econômico comum. Se toda essa renovação institucional se concretizar, a UA poderá se tornar um espaço de desenvolvimento regional integrado e promissor.

Nesta perspectiva, no recentemente lançado *Economic Development in Africa*, a Unctad traz à tona um debate instigante acerca dos problemas e possibilidades do desenvolvimento econômico no continente africano. O trabalho minucioso tem entre suas qualidades não apenas traçar um panorama das condições econômicas do Continente, mas colocar em pauta um debate fundamental: a constituição de um projeto, a exemplo do Plano Marshall, para promover o desenvolvimento na África.

E neste ponto a UA surge de imediato como instituição fundamental para a consecução de tal projeto, uma vez que sobre ela recai a responsabilidade de assegurar princípios, normas, regras e procedimentos em torno dos quais as expectativas dos Estados envolvidos venham a convergir. Em outras palavras, responsável pela validade de regimes, sejam eles de caráter econômico ou político, em plano regional. Como Instituição capaz de promover e assegurar: “Um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática.” (KRASNER, 1982, p. 1).

Contudo, faz-se necessário um debate mais pontual sobre o conceito de desenvolvimento. Apesar de seu emprego freqüente, o



sentido do termo “desenvolvimento” não costuma ser explicitado, sendo comum pressupor que ele sempre será bem entendido, apesar de serem raros os que se arriscam a explicar o seu real significado. No conjunto de países que podiam ser considerados desenvolvidos, os indivíduos tinham muito mais chances e opções do que os habitantes do resto do mundo. Conseqüentemente, desenvolvimento só poderia corresponder à ampliação das possibilidades de escolha; não apenas de modelos de automóvel ou canais de televisão, mas, sobretudo, das oportunidades de expansão das potencialidades humanas que dependem de fatores socioculturais, como saúde, educação, comunicação, direitos e liberdade.

Assim, o conceito de desenvolvimento, como sustentado por Sen (2000), compreende um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Em conseqüência, se a liberdade pode ser vista como resultante do desenvolvimento, torna-se fundamental argumentar em favor dessa meta. Conceber o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo.

A aceitação deste conceito de desenvolvimento pressupõe reconhecer o caráter pluralista, aberto e pragmático do termo que supera a dimensão estritamente econômica, redirecionando o debate para o elenco dos condicionantes da plena realização dos potenciais inerentes a todos os indivíduos. Os objetivos do desenvolvimento passam a definir-se a partir do compromisso ético e das metas sociais. Esta conceituação reconhece o desenvolvimento como forma de efetiva apropriação por diferentes grupos sociais do conjunto dos direitos humanos, das assim chamadas três gerações dos direitos: os direitos políticos, civis e cívicos; os direitos sociais, econômicos e culturais, e, por fim, os direitos coletivos ao desenvolvimento, à cidade, ao meio ambiente, à infância, etc.



Desse ponto de vista, o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Ele contrasta com visões mais restritas, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB, aumento da renda *per capita*, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Esses cinco elementos são obviamente importantíssimos como meios de expandir as liberdades. Mas as liberdades são essencialmente determinadas por saúde, educação e direitos civis. Dessa forma, perceber o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas faz com que a atenção seja direcionada para os fins que o tornam importante e não para os meios. (SEN, 2000, p. 52).

Essa ênfase nas liberdades e direitos básicos se apóia em três pilares: sua importância intrínseca; seu papel conseqüente de fornecer incentivos políticos para a segurança econômica e seu papel construtivo na gênese de valores e prioridades. Uma variedade de instituições – ligadas à operação de mercados, a administrações, legislaturas, partidos políticos, organizações não-governamentais, Poder Judiciário, mídia e comunidade em geral – contribui para o processo de desenvolvimento, precisamente por meio de seus efeitos sobre o aumento e a sustentação das liberdades individuais.

Sob essa ótica, o desenvolvimento no continente africano somente pode se realizar mediante a remoção das principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos – fatores que, indiscutivelmente, têm sido buscados pelo setor empresarial na promoção do próprio desenvolvimento do setor privado.

A ausência destas liberdades substantivas está, repetidas vezes, relacionada à pobreza econômica, que nega aos indivíduos liberdades básicas, como as de saciar a fome, obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis; bem como à oportunidade de vestir-



se ou de morar de forma apropriada, tendo acesso à água potável ou saneamento básico. A privação de liberdades também se vincula à carência de serviços públicos e de assistência social. Resulta, ainda, como é o caso da África, da negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

Desse ponto de vista, apesar do crescimento rápido da economia mundial, sobrevivem velhos problemas, que convivem com os novos. O continente africano vivencia, ao mesmo tempo, a persistência da pobreza e de necessidades essenciais, fomes coletivas e fome crônica muito disseminada, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves à sustentabilidade da vida econômica e social.

Por este prisma, para não repetir os erros da OUA, a atuação da UA deveria voltar-se para assegurar a expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam. Não se trata mais de avaliar o grau de desenvolvimento de uma nação ou sociedade com base no crescimento do PIB, no aumento das rendas pessoais, na industrialização ou nas transformações sociais. O crescimento do PIB e da renda pessoal contribuem para aumentar as liberdades, mas estas dependem de outros fatores, como o acesso a determinados serviços e garantia de direitos. Nesse sentido, o desenvolvimento ainda está longe de ter-se disseminado por boa parte dos Estados africanos, onde a pobreza econômica retira das pessoas a liberdade de saciar a fome ou de conseguir os remédios para combater doenças curáveis, de obter roupa e habitação adequadas, de ter água tratada.

Torna-se igualmente importante à UA ser capaz de fornecer subsídios às diferentes instituições, como o mercado, governos, partidos políticos e sistema educacional; até mesmo favorecer a interação entre o mercado e o Estado, uma vez que ambos têm papel insubstituível no desenvolvimento, pois é ao menos difícil, senão



impossível, conceber que qualquer processo de desenvolvimento substancial seja possível de prescindir do uso consideravelmente amplo de mercados; o que, evidentemente, não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana. A abertura à competição externa, participação no mercado mundial, altos níveis de saúde e educação da população, reformas agrárias bem-sucedidas, incentivos aos investimentos, às exportações, à industrialização – nenhum desses elementos é incompatível com a democracia, nem depende, para sua concretização, de regimes autoritários.

Assim o crescimento está mais ligado a um clima econômico mais propício do que a um sistema político mais rígido. A expansão das liberdades reais é não apenas o fim primordial, mas também o principal meio para se alcançar o desenvolvimento. As liberdades, assim, têm papel instrumental no desenvolvimento. As liberdades políticas permitem às pessoas determinar quem governa e com que princípios, além de assegurar-lhes a possibilidade de fiscalizar os governantes; as facilidades econômicas dão-lhes a oportunidade de consumir, produzir ou trocar. À medida que aumentam a renda e a riqueza de uma nação, sua população habilita-se à obtenção de maiores benefícios pessoais. As oportunidades sociais, como acesso à educação e saúde, por sua vez, são importantes para assegurar não apenas uma vida saudável, mas também participação ativa no processo econômico e político. As garantias de transparência destinam-se a inibir a corrupção, a irresponsabilidade financeira e as transações ilícitas. Por fim, a segurança protetora cria uma rede de segurança social, que impede a miséria, a fome e, em certos casos, a morte.

Essas liberdades complementam-se e podem reforçar-se mutuamente. A criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa, por exemplo, pode contribuir para o



desenvolvimento econômico e para a redução significativa das taxas de mortalidade. Já os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública adequada. A ação pronta e eficiente do governo depende, muitas vezes, das pressões da sociedade. E, para que as pressões sejam exercidas, é preciso que haja liberdade. Ou seja, o desenvolvimento é indissociável da liberdade. Torna-se ponto pacífico que as liberdades políticas ajudam a promover a segurança econômica. Já as oportunidades sociais facilitam a participação econômica. E as facilidades econômicas podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais.

APONTAMENTOS FINAIS

Quanto pior a situação, maior é o potencial para o desenvolvimento. Melhores planos de ação (ajustamento estrutural) podem colocar/colocarão a África de volta nos trilhos do crescimento. Mas haveria ainda muita coisa a fazer. Os problemas do continente são muito mais profundos do que as más políticas, e as más políticas não são um acidente. O bom governo não é algo que se receba de mão beijada. A Europa levou séculos para consegui-lo; por que deveria a África obtê-lo em algumas décadas, especialmente depois das distorções do colonialismo?

[...]

Num mundo frágil, as boas políticas são reféns do acaso. Na África, como em boa parte do mundo só que com maior frequência, os relógios tanto recuam como avançam. (LANDES, 1998, p. 573).

O término da Guerra Fria tem implicado em profundas transformações na ordem internacional; conseqüentemente, no padrão de atuação internacional dos Estados. Os processos de globalização e transnacionalização, acompanhados da ampliação do comércio



internacional, da progressiva complexidade dos meios de comunicação e da informação, trouxeram aos Estados a necessidade de repensar, e até mesmo redefinir, os pressupostos essenciais de suas políticas exteriores.

Neste contexto, tornou-se essencial aos Estados responder à nova e complexa interdependência global e promover a reformulação das tradicionais posições diante de temas e acontecimentos que, mesmo geograficamente distantes, passaram a afetar diretamente a vida nacional. Num processo cada vez mais acelerado, são estabelecidas regras e normas internacionais que limitam a noção clássica de soberania nacional e que têm suas bases em valores “universais” (HOFFMANN, 1996). “A política estendeu-se às arenas interestatais, regionais e internacionais. Novos modelos de formação de vontade e de tomada de decisão constituíram-se.” (PFETSCH, 2001, p. 258).

Num cenário internacional de polaridades indefinidas (LAFER; FONSECA Jr., 1994), a estes Estados foi imposta a necessidade de construir, com rapidez e urgência, novas estratégias para inserção internacional. Particularmente aos Estados africanos, soma-se a estas demandas a necessidade de promover ações que façam prevalecer suas prioridades e interesses, concomitantemente à própria ampliação de seu grau de autonomia. A possibilidade aberta pela criação da UA deve, portanto, ser vista como condição *sui generis* para repensar mecanismos capazes de promover e revitalizar o debate acerca dos rumos do continente africano.

Como afirma Huband (2004, p. 17): “El final de la Guerra Fria ha dejado a África huérfana de superpotencias, pero consciente de que ahora tiene por primera vez em sus manos su propio destino como continente de naciones.” Assim, ao rejeitar a noção de que a política externa de Estados periféricos seja puramente reativa às determinações oriundas dos centros hegemônicos, torna-se importante reiterar o fato de que estes mesmos países atravessaram a segunda metade do século XX em

busca de canais e mecanismos capazes de promover seus interesses domésticos no plano externo. A análise da UA, portanto, apresenta-se como condição primordial para a avaliação dos êxitos e equívocos resultantes da interação dos países africanos com o sistema internacional contemporâneo.

Nestes termos, a cooperação entre os países africanos apresenta-se como elemento-chave, capaz de transformar situações e condições semelhantes, ainda que muitas vezes negativas, em oportunidades de cooperação e benefício mútuo. Ter consciência destas possibilidades bem como dos desafios torna-se essencial para análise e avaliação da UA, na medida em que sobre ela recai a responsabilidade de adotar medidas e definir as prioridades corretas para consecução dos projetos nacionais no plano continental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. “As Áfricas e suas ordens políticas: entre o otimismo e o pessimismo.” In: COELHO, Pedro Motta; MENDONÇA, Hélio Magalhães de. **Relações Brasil-África: um colóquio**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri), 2002.
- BHAGWATI, Jagdish. **Em Defesa da Globalização: como a globalização está ajudando ricos e pobres**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2004.
- BOUTROS-GHALI, B. **L’Organisation de l’Unité Africaine**. Paris: Librairie Armand Colin, 1969.
- COMITINI, Carlos. **A África arde**. Rio de Janeiro: Codecri, 1980.
- FERRO, Marc. **História das colonizações: das conquistas às independências, séculos XIII a XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- FOUCHER, Michel. **Fronts et frontières: un tour du monde géopolitique**. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1991.



- FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.
- _____. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.
- GROVOGUI, Siba N. “A crise do Estado na África: desafios do pacto democrático na África”. In: COELHO, Pedro Motta Pinto, & SARAIVA, Flávio Sombra (org.) **Fórum Brasil-África: Cooperação e Comércio**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri), 2004.
- HOFFMANN, Stanley. The politics and ethics of military intervention. *Survival*, v. 37, n. 4, inverno 1995-1996.
- HUBAND, Mark. **África después de la Guerra Fria. La promesa rota de un continente**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2004.
- HUNTINGTON, Samuel P. Choque das civilizações? **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra / USP, v 2, n. 4, p. 120-141, março, 1994.
- _____. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.
- KAISER, Karl. Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process. *International Organization*, Vol. 25, n. 3, Transnational Relations and World Politics, (Summer, 1971), pp. 706-720.
- KEOHANE, R. & NYE, J. **Transnational relations and world politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- KRASNER, Stephen D. (ed). **International Regimes**. Cornell University Press, Ithaca, NY, 1982.
- KRASNER, Stephen D. **Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy**. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- LAFER, Celso e FONSECA Jr., Gelson. “Questões para a diplomacia no Contexto internacional das Polaridades indefinidas (Notas Analíticas e algumas Sugestões)”. In: FONSECA, Gelson & CASTRO, Sérgio H. N. (orgs.) **Temas**

- de **Política Externa II**. Brasília: Funag, São Paulo: Paz e Terra, 1994, volume 1.
- LANDES, David S. **A Riqueza e a Pobreza das Nações: porque algumas são tão ricas e outras são tão pobres**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- MEARSHEIMER, John. "The False Promise of International Institutions." In: BROWN, Michael; et al. **Theories of War and Peace**. Cambridge (Mass.), MIT Press, 2000.
- MENEZES, Adolpho Justo Bezerra. **O Brasil e o mundo ási-africano**. Rio de Janeiro: PONGETTI, 1956.
- MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. "A política externa brasileira e sul-africana para a África Austral." In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (Org.). **Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização**. Brasília: CNPq/Ipri, 1997.
- _____. "Processos de Integração e Grupos de Interesse diferenciados: UA, CEDEAO/Ecowas, Comesa, SADC, CPLP, Zopacas." In: COELHO, Pedro Motta; MENDONÇA, Hélio Magalhães de. **Relações Brasil-África: um colóquio**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri), 2002.
- _____. Avaliação Crítica da CPLP – O Projeto, seus Mecanismos e Viabilidade Política. Texto apresentado no Seminário: **A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP: Oportunidades e Perspectivas**, Brasília, Itamaraty, 28-29 de maio de 2002. (mimeo).
- NESS, Gayl D.; BRECHIN, Steven R. "Bridging the Gap: International Organizations as Organizations", **International Organization**, v. 42, n. 2, 1988.
- NKRUMAH, Kwame. **Neocolonialismo – último estágio do imperialismo**. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 1967.
- _____. **L'Afrique doit s'unir** (Etudes et documents). Paris: Payot, 1963.



- PFETSCH, Frank R. **A União Européia: História, instituições, processos.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- PINHEIRO, Letícia. **Ação e Omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960.** Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1988.
- RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SYLLA, Lanciné. **Tribalisme et parti unique en Afrique noire.** Paris: Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1977.
- TSHIYEMBE, Mwayila. “Les principaux déterminants de la conflictualité africaine” In: ELA, Paul Ango. **La prévention des conflits en Afrique centrale. Prospective pour une culture de la paix.** Paris: Karthala, 2001.
- UA. **African Union.** Disponível em: www.africa-union.org
- UNCTAD. **Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment.** UNCTAD/GDS/AFRICA, 2005.
- VELASCO, Manuel Diez de. **Las Organizaciones Internacionales.** Madrid: Tecnos, 1990.
- WORLD BANK. **Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization.** Disponível em: www.worldbank.org/gep2007



III.

**A REPÚBLICA DEMOCRÁTICA
DO CONGO - RDC**





A REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO - RDC

Kabengele Munanga

Professor Titular, Universidade de São Paulo

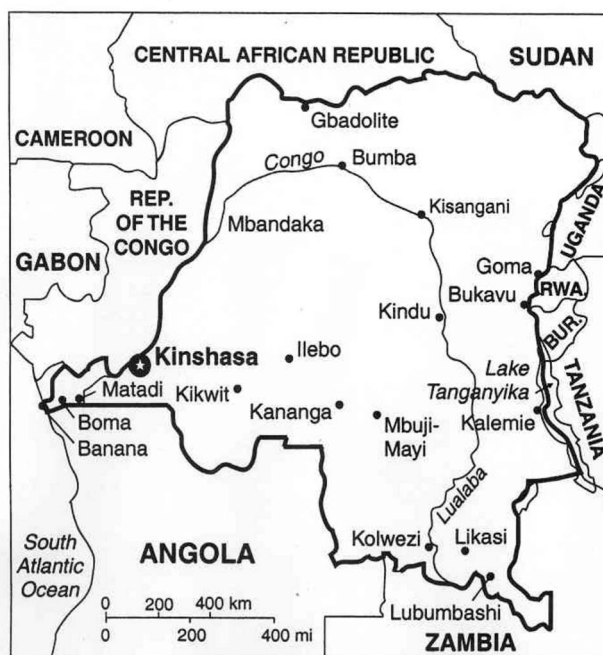
GEOGRAFIA

A palavra Congo refere-se a dois países da África Central, a um grande rio que separa esses dois países e ao antigo reino africano. Os países são a República do Congo, também chamada Congo-Brazzaville e a República Democrática do Congo, também conhecida como Congo-Kinshasa ou ZaireCongo. Ambos os países e o rio devem este nome ao antigo reino do Congo que cobria duas regiões contíguas entre os dois países e o norte de Angola.

A atual República Democrática do Congo recebeu no decorrer de sua história uma série de nomes através dos quais ficou conhecida. De 1885 a 1908 era chamada Estado Independente do Congo, e, entre 1908 e 1960, Congo Belga. Ao receber a independência em 30 de junho de 1960, o nome novamente foi mudado e passou a chamar-se República do Congo. Era também chamada nessa época de Congo-Léopoldville, para ser distinguida de Congo-Brazzaville, ex-colônia francesa, também chamado de República do Congo depois de sua independência. Em 1964, o Congo-Léopoldville se torna República Democrática do Congo, embora o regime em vigor não tivesse nada parecido com democracia. Em 1971 o ditador Mobutu Sese Seko rebatiza o país, dando-lhe o nome de República do Zaire, normalmente chamado Zaire, também nome da moeda nacional e do rio Congo. Em 1997, Laurent Désiré Kabila, outro ditador, sucessor de Mobutu, retorna ao antigo nome de República Democrática do Congo, que prevaleceu de 1964 a 1971. Evidentemente, cada um desses nomes carrega um pedaço da história política desse país.



A República Democrática do Congo (RDC) é um vasto país situado no centro do continente africano, cobrindo uma área de 2.345.409 Km². É o terceiro país africano em extensão territorial depois do Sudão (2.505.813 Km²) e da Argélia (2.381.741 Km²). Faz fronteiras com nove países: Congo Brazzaville ou República do Congo, a oeste; a República Centro-Africana e o Sudão, ao norte; Uganda, Ruanda, Burundi e Tanzânia, a leste; Zâmbia ao sudeste e Angola ao sul.



Fonte: Tshilemalema Mukenge. *Culture and Customs of the Congo*. Westport, Connecticut/London: Greenwood Press, 2002, p. 2.

O território da República Democrática do Congo é extremamente diversificado. Possui apenas uma estreita região costeira com mais ou menos 17 km que constitui seu único acesso ao Atlântico, entre o enclave angolano de Cabinda e a desembocadura do rio Congo.



Subindo o rio, chega-se a uma região de savanas e de colinas, de temperaturas bastante elevadas. O norte e o leste são cobertos por florestas tropicais.

As riquezas naturais da RDC são a água, as florestas e os minérios. Diz-se que cerca da quinta parte das reservas hídricas da terra se encontra no território congolês (ZIEGLER, 1964:155-6). Quase a metade do território é coberta de florestas. O subsolo congolês chegou a ser chamado de escândalo geológico por causa de sua grande riqueza em diversos minérios. Entre as jazidas mais relevantes estão o cobalto, o diamante, o urânio, o cobre, o manganês, o estanho, o ouro, a bauxita, a prata, a platina, o chumbo, o zinco, o carvão e o petróleo.

Nos anos de 1958-59, véspera da independência, a produção mineral congoleza chegou a ocupar as seguintes posições no mercado mundial capitalista: o cobalto ocupou a primeira posição, com 63% da produção mundial em 1959; o diamante, a segunda posição, com 75% de todos os diamantes industriais do mundo não comunista e 15% dos diamantes; o cobre representou 8,3% da produção; o zinco, 4,3% e o ouro, 1,3%. O cobalto usado pela indústria aeronáutica e espacial dos Estados Unidos vem em sua maior parte da RDC. O Congo está também na lista dos dez maiores do mundo em urânio, cobre, manganês e estanho (ZIEGLER, 1964, op. cit.; *Guia do Terceiro Mundo*, 1986: 456-458).

A população total da RDC, que em 1960, data de sua independência, contava com perto de 14 milhões de habitantes, é hoje estimada em 48 a 50 milhões. A RDC é também um país de grande diversidade étnica, com mais de duzentos grupos étnicos e lingüísticos (VANSINA:[1966]). As populações mais antigas são os chamados pigmeus, de nomes tradicionais Mbuti e Batwa, que hoje são minoritárias. Os ocidentais, ao encontrar essas populações pela primeira vez, os apelidaram de pigmeu, do latim *pygmaeu*, quer dizer, um tamanho que vai do cotovelo à extremidade dos dedos, por causa de



sua pequena estatura, que é sua característica biológica principal. A maioria dos congoleses é composta do povo negro, que falam as línguas bantas e vivem, em grande parte, da agricultura. Os mais recentes na história das migrações são os hamitos, que praticam a agricultura em combinação com a criação de gado e se concentram na parte leste e nordeste do país.

Até a independência, o desenvolvimento industrial e agrícola da RDC fora obra de um número restrito de empresas capitalistas que se encarregaram, no início do século XX, de determinadas regiões do país para implantar suas explorações minerais ou agrícolas, criando redes de transportes, centrais hidrelétricas, indústrias secundárias e escolas.

Apesar de suas imensas riquezas minerais, a RDC é um país essencialmente agrícola. Mas a fraca densidade demográfica e a ausência de equipamentos técnicos fizeram com que apenas 2,8 milhões de hectares dos 51 milhões de hectares de terras produtivas fossem cultivadas até 1960. Em 1957 o país contava com 2.400 plantações exploradas pelos colonos e raros congoleses. Os produtos eram por ordem de importância: cacau, chá, borracha, café, óleo de palmeira e cereais. Salvo cerca de 300.000 trabalhadores rurais das plantações, a maioria da população do campo vivia numa economia de subsistência com uma produção orientada para a alimentação básica como a mandioca, o milho, o amendoim e a banana. Em algumas regiões a produção do algodão, iniciada por imposição colonial, desenvolveu-se rapidamente.

HISTÓRIA

O território hoje conhecido como RDC foi conhecido pelos europeus em 1482, quando, na época dos chamados grandes descobrimentos, o navegador português Diego Cão descobriu a bacia do rio *Nzadi*, que se tornou mais tarde rio Congo, chamado também



rio Zaire durante o regime do ditador Mobutu. Os portugueses, ao chegar ao local, quiseram saber como se chamava o rio e foi-lhes respondido *Nzadi* em língua quicongo, palavra que eles grafaram erroneamente Zaire, em português. No entanto, a exploração mais sistemática do rio e da região em todas as direções só foi feita quase um século depois, entre 1874 e 1878, pelo aventureiro e jornalista inglês Henry Morton Stanley. Enquanto isso, o rei belga Leopoldo I organiza em 1876 a Conferência Internacional de Bruxelas, durante a qual foi criada a Associação Internacional Africana (AIA), com o objetivo de abrir a bacia do Congo à civilização ocidental, ou melhor, à dominação ocidental. Em 1878, seu sucessor, o rei Leopoldo II, convida H. M. Stanley e confia-lhe a delicada missão de negociar a submissão dos chefes locais através de tratados de comércio, amizade e protetorado. O que foi conseguido sem que os chefes locais soubessem que se tratava, na realidade, da implantação de uma soberania estrangeira em seus territórios e não de amizade e protetorado. Em 1883, a AIA é rebatizada Associação Internacional do Congo (AIC), pelo rei Leopoldo II, com os mesmos objetivos proclamados: humanitários, filantrópicos, científicos e geográficos. Com base nessas preparativas, o rei Leopoldo II, dispondo dos serviços de H. M. Stanley, começou a organizar a primeira feitoria na desembocadura do rio, a partir da qual foi progressivamente preparado o sistema de exploração da região.

A Conferência de Berlim, que partilhou oficialmente a África, iniciou seus trabalhos em novembro de 1884 e os concluiu em fevereiro de 1885. Na conclusão desses trabalhos de partilha, entre as potências presentes em Berlim estavam também o rei Leopoldo II e o representante dos Estados Unidos; a AIC recebeu o estatuto e o nome de Estado Independente do Congo (EIC), sendo o rei Leopoldo II reconhecido oficialmente como seu único proprietário, e a condição de deixar a bacia do Congo livremente aberta ao comércio internacional.



O ESTADO INDEPENDENTE DO CONGO (EIC), 1885-1908

De fato, o Estado Independente do Congo não era independente. Era uma fatia do império leopoldiano no centro da África, um imenso latifúndio com uma superfície oitenta vezes maior que o território belga e quatro vezes o território da França. A Conferência de Berlim o consagrou oficialmente como propriedade pessoal do rei dos belgas. Em 1º de julho de 1885 o parlamento belga ratifica oficialmente o reconhecimento do EIC como propriedade pessoal do soberano e não como uma colônia belga.

O imperativo econômico foi a primeira motivação da aventura leopoldiana. A pedra angular da exploração econômica residia na atitude adotada a respeito da questão fundiária. A produção da colheita, as prospecções dos minérios e a produção agrícola que seguiram depois foram apenas conseqüências dessa primeira atitude.

O regime leopoldiano dividiu as terras em três categorias: as terras indígenas, as terras vacantes e as terras concedidas a terceiros, pessoas físicas ou jurídicas. Ao decretar propriedade do Estado as terras ditas vacantes, o rei impedia os colonos de se instalarem nessas terras sem pagar algo para sua administração. No lugar dos proprietários autóctones, era o Estado que auferia os lucros da distribuição da terra. Assim, as terras vacantes eram divididas em terras não exploradas e em terras exploradas para permitir ao Estado financiar as despesas das primeiras instalações, além de obrigar aos autóctones a fornecer certas quantias dos produtos da colheita, como a borracha e o marfim.

O impacto da política econômica de Leopoldo II foi uma catástrofe social para a população local, dona da terra. Através das comissões de inquérito, ele foi denunciado até por seus compatriotas belgas. Essa trágica história tem seus fundamentos na concepção possessiva que o rei tinha do “seu” Congo. Da mesma maneira que todas as terras “vacantes” lhe pertenciam por “direito”, todas as



populações que o azar da história havia colocado naquele território, constituíam, elas também, uma mão-de-obra vacante e disponível. Vacante porque sem proprietário (segundo ele) e disponível porque desocupada. Assim Leopoldo II se encontrava em situação extremamente privilegiada, em que o preço do custo constituía um lucro líquido porque não havia preço de compra a desembolsar. No entanto, a economia de auto-subsistência que prevalecia no seio daquelas populações não lhes impunha o regime de total repouso que existia na imaginação do rei. Os habitantes das aldeias tinham um calendário de trabalho que obedecia às exigências da natureza, como a passagem das estações secas, chuvosas, quentes e úmidas, durante as quais eles executavam seqüencialmente uma série de atividades: plantação das roças, colheitas, caça, pesca, construção das habitações, resolução dos conflitos, atividades culturais ou ritos religiosos, etc. A vida tornou-se mais difícil para eles, porque foram obrigados a transformar seu ritmo de trabalho para cumprir as obrigações de um colonizador.

A primeira atividade rentável para o rei exigida dos autóctones foi o *portage* (transportador de carga), seguida imediatamente pelas corvéias para produzir comida e, finalmente, as colheitas de borracha – ponto crucial do terror leopoldiano – e de marfim.

O *PORTAGE*

O *portage* foi um verdadeiro inferno. As populações submetidas brutalmente a um ritmo de trabalho de uma intensidade inabitual reagiam pela lentidão na execução das tarefas cuja finalidade não compreendiam e cuja motivação não dispunham. Não era do interesses delas transportar caixas, ir e voltar sobre os mesmos passos; daí a falta de pressa e a lentidão como reação – o que levou os colonizadores a tratá-las como preguiçosas e congenitamente pouco dispostas ao trabalho. Isso nos lembra o mito do negro preguiçoso



que servia como justificativa da violência colonial em toda a África negra. Mas para Leopoldo II, o problema era simples. O trabalho devia absolutamente ser executado como nos tempos de guerra, para recuperar o tempo perdido e os recursos investidos durante a primeira década da experiência. Era preciso fazer rapidamente a riqueza.

Para levar os congoleses a um maior rendimento, instalou-se o imposto. Como a moeda ainda não havia sido introduzida, o imposto devia ser pago em natureza ou em trabalho. Nesse sentido, o *portage* foi a forma mais utilizada para saldar o fisco. Na ausência da roda e das bestas de carga, o *portage* na cabeça, no ombro e no dorso dos homens e das mulheres era uma necessidade absoluta. Sem dúvida, o *portage*, tal como descrito, já estava em uso na região bem antes da chegada dos invasores, mas o que foi inovado com a chegadas dos estrangeiros, antes árabes e depois europeus, foi o *portage* para longas distâncias e a imposição de pesos superiores à norma tradicional. Os pacotes a serem transportados por pessoa ultrapassavam muitas vezes 40 kg.

Diante dessas dificuldades, às quais se acrescentavam as intempéries, a falta de comida e de abrigos durante as longas viagens em caravanas sob a vigilância dos capatazes, as pessoas começaram a recusar-se a aderir ao *portage* voluntariamente, recorrendo à fuga. O que obrigou Leopoldo II a impor o *portage*, ou seja, torná-lo uma obrigação submetida à vontade dos europeus. A imposição se fazia através de ameaça com fuzil, com prisão e pagamento de multa.

AS CORVÉIAS PARA COMIDA

Além de serem submetidos a um regime de sanções repressivas em matéria de *portage*, os autóctones congoleses foram também submetidos a uma outra tarefa obrigatória da qual não tinham como fugir: era preciso fornecer a comida a todos os europeus que sulcavam os rios com seus soldados, transportadores e outros auxiliares



constrangidos a viver uma vida ambulante, sem poder ocupar-se com a agricultura, a caça e a pesca. As corvéias para alimentar os estrangeiros obrigaram também os congolese de dessa época e rever e mudar repentinamente seu ritmo de produção de alimentos, até então regulado com base no seu próprio consumo. As mudanças impostas eram tão brutais que eles não conseguiam se adaptar.

As populações ribeirinhas eram mais expostas que as outras a essas exigências intempestivas dos visitantes estrangeiros. Às vezes, em ausência de provisões, elas se viam obrigadas a comprá-las em outros lugares e oferecê-las aos visitantes, por medo das represálias. Para se libertarem dessa situação, muitos buscavam refúgio nas zonas não ribeirinhas. Assim, as margens dos rios se esvaziavam em proveito da hinterlândia. Porém, essa estratégia era apenas um *sursis*, pois não havia como escapar totalmente das obrigações da nova ordem. A expressão popular brasileira “se correr o bicho pega, se parar o bicho come” traduz melhor as duras realidades dessas populações diante de um invasor mais potente.

A COLHEITA DA BORRACHA

A maior hecatombe, a página mais triste e sangrenta da história do Estado Independente do Congo foi causada pela colheita da borracha. Na realidade, a colheita da borracha era apenas a consequência da lógica implacável do sistema econômico leopoldiano. O Estado havia se declarado o proprietário das terras vacantes. Ora, os produtos mais lucrativos, como o marfim e, principalmente, a borracha, se encontravam essencialmente nessas terras. Assim pertencia exclusivamente ao Estado a borracha que fosse colhida nessas terras vacantes, que, aliás, ocupavam a maior parte do território. A partir de 1891-92, o Estado começou a colher sua borracha usando a mão-de-obra autóctone a título de imposto pago pelo trabalho. Os agentes do Estado eram encarregados de vigiar os trabalhos de colheita. Para



que não se afastassem desse objetivo, eles eram avaliados, promovidos e até remunerados em função de sua capacidade de fazer produzir a borracha. Assim, a possibilidade de fazer fortuna foi ofertada não apenas ao Estado, mas também aos indivíduos a serviço do rei. Para o submisso congolês, a metade da borracha por ele colhida era destinada ao pagamento do imposto; a outra metade lhe pertencia em princípio, mas lhe era comprada a um preço irrisório. Por isso, ele preferia sua liberdade a esse salário de miséria que não lhe permitia uma vida decente em sua aldeia.

Para obter as prestações desejadas, os agentes do Estado dispunham de toda uma gama de meios de constrangimento e repressão: eles podiam vigiar as aldeias por soldados colocados à disposição no local; podiam usar o chicote ou tomar como reféns os familiares dos fugitivos, ou ainda organizar expedições punitivas. O crime da administração leopoldiana foi matar e fazer matar pessoas cujo único “erro” tinha sido a incapacidade de atingir a quantia da colheita desejada. As atrocidades cometidas foram objeto de diversas testemunhas desde 1895. Os fuzilamentos, enforcamentos e mutilações de membros eram corriqueiros. Não se mutilavam apenas os mortos, mas também os vivos. O número de mãos mutiladas servia como troféu e signo de bravura.

A CONSEQUÊNCIA

O efeito mais imediato dessas numerosas agressões se manifestou por uma baixa na demografia. Diversas estimativas foram feitas para avaliar o povoamento no período do EIC. Stanley, levado ao exagero, estima que o alto-rio sozinho tinha 43 milhões de habitantes – na realidade 29 milhões, se se corrigir os erros de cálculo que conduziram a esse número. Wissmann confirma ter encontrado no Kasai aldeias cuja travessia levava quatro ou cinco horas... (NICOLAI, H.1988:25-31, ap. NDAYWEL, 1998:344). Embora essas estimativas sejam majoritariamente fantasiosas, o número mais realista seria talvez



a média que pode ser calculada a partir das diversas tentativas de contagem feitas sobre esse período. Com base nessa média, estima-se que o Congo de 1880 tinha uma população global de 25 milhões de habitantes (MASSOZ, 1988:575, ap. NDAYWEL, *ibid.*)

Qual foi o nível de povoamento no decorrer dos anos que se seguiram, mais particularmente na década seguinte? Sabe-se que por volta dos anos 1925-26, a população era de um pouco mais de 10 milhões de habitantes; esse número é obtido com base nos documentos de recenseamento administrativo daqueles anos, ajustados em 1953 e corrigidos em 1987. Por volta dos anos de 1890, ou seja, 35 anos antes, supunha-se que a população total oscilava entre 7 e 8 milhões, pois em 1930, cinquenta anos depois do ano básico de 1880, a população total era de apenas 10.252.515 habitantes; em 1953, era de 10.206.381 para passar, dez anos depois, em 1945, a 11.206.034. Era preciso esperar 1975 para que o Congo recuperasse o número da população que tinha por volta de 1880 (SAINT MOULIN, 1987:390-91, ap. NDAYWEL, *ibid.*). Isto significa que entre 1880 e 1908, cerca de 13 milhões de vidas humanas foram sacrificadas. O que representa um tributo de acesso à “civilização” excessivamente pesado. (ver NDAYWEL, 1998).

O CONGO BELGA (1908-1960)

A colonização foi vivida por etapas sucessivas, durante as quais mudou de estatuto político e de nome: de Estado Independente do Congo, mudou para Congo Belga. O Estado Independente do Congo era uma colônia sem metrópole, ou seja, uma colônia cuja metrópole era um indivíduo e não uma nação (VELLUT, 1984:672, ap. NDAYWEL, *op. cit.* p. 309). Em 1908, isto é, 23 anos depois, o rei Leopoldo II deu de presente para a Bélgica sua “propriedade” congoleza, que desde então tornou-se uma colônia belga com nome oficial Congo Belga, constitucionalmente regulamentado por uma disposição chamada Carta Colonial.



Apesar de ter sido submetido a dois estatutos jurídicos diferentes, de 1885 a 1908 (Estado Independente do Congo) e de 1908 a 1960 (Congo Belga), o país viveu, na realidade, nessas duas etapas (80 anos), um único e mesmo estado de colonização numa evolução linear caracterizada pela instalação de um novo sistema de organização e gestão do espaço.

De modo geral, a colonização belga é considerada, de acordo com a documentação disponível, a mais cruel e a mais brutal de todas na África negra. Na prática, mesmo a discriminação racial anglo-saxônica, considerada como a mais feroz, nunca produziu tantas leis discriminatórias, nem adotou medidas de segregação tão rígidas como a tutela belga.

O ensino dispensado aos congoleses exclui sistematicamente a formação de elite. A pirâmide escolar compreendia um ensino primário largamente difundido (talvez fosse o mais extenso de toda a África), coroado por um ensino secundário muito reduzido e orientado para o exercício de uma profissão. O ensino universitário era inexistente, pois construir universidades e dar direitos políticos aos negros, na cabeça pensante do político colonial belga, seria favorecer a formação dos descontentes e agitadores. Quando o país recebeu sua independência, em 30 de junho de 1960, tinha apenas 9 jovens universitários, entre os quais um graduado em psicologia na própria metrópole e oito graduados em ciências sociais (sociologia, ciência política e administração??). Não havia um único diplomado universitário em direito, medicina, ciências exatas e naturais, numa população de 14 milhões de habitantes. Para os congoleses não existia nenhuma formação política, nem a liberdade de imprensa e de associação. Em meados de 1959, um jovem congolês foi condenado a três meses de prisão porque foi descoberta na sua pasta um exemplar do jornal comunista belga, *Le Drapeau Rouge*, já bastante velho. Qualquer viagem interna no país fora da cidade ou aldeia de origem só podia ser feita com a autorização dos serviços de imigração coloniais.



As viagens para o exterior da colônia eram impensáveis. Por trás dessa política havia a idéia geral segundo a qual:

“o pensamento e o comportamento das massas são maleáveis e podem ser refundidos à vontade por uma elite benevolente, sábia e perfeitamente preparada; o interesse primordial da massa é o bem-estar material e os bens de consumo – o futebol e a bicicleta – e não a liberdade.” (Hodgkin, Thomas. *Nacionalism in Colonial Africa*. Londres: Frederic Muller, 1956, ap. Jules Chomé, 1975:13).

Essa lógica, embora coerente, não podia a longo prazo impedir a formação da consciência política de um povo subjugado, humilhado e cuja identidade humana foi negada, apesar de isolar o Congo do resto do mundo e privando-o de todos os meios de comunicação e de todos os contatos (Jules Chomé, op.cit. ibid.). Foi o que aconteceu mais cedo do que previsto.

A INDEPENDÊNCIA DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

A história da descolonização belga começou efetivamente a partir de 1955, com a visita a Léopoldville (atual Kinshasa) do rei dos belgas, Balduino I. Os africanos do então Zaire esperavam dessa visita real palavras e promessas que mostrassem preocupações do soberano com a vida de seus administrados. Esperavam uma melhora sensível de suas condições de vida, o desaparecimento gradual da segregação racial e uma mudança geral de sua condição de colonizados. Infelizmente, em seu discurso, o rei limitou-se a apelar a uma união mais íntima e estreita entre a Bélgica e sua colônia e a invocar a mística comunidade de destino que ligava uma a outra.

Em dezembro do mesmo ano, Van Bilsen, um professor belga, publicou um estudo que teve muita repercussão tanto na metrópole como na colônia. As conclusões de seu estudo apresentavam



três propostas distintas: a metrópole e a colônia deviam começar a se habituar à idéia de uma independência gradual (sem propor nenhuma data, a independência era fixada como último objetivo da evolução das relações belgo-congolesas); a Bélgica devia sem demora começar a formação dos quadros congolese para dar fundamento à transferência gradual das responsabilidades; tendo em vista a extensão territorial da colônia e a extrema diversidade de sua população, devia ser pensada para o Congo independente uma constituição federal que respeitasse as particularidades étnicas, econômicas, sociais e políticas das regiões. No pensamento de Van Bilsen esse plano de emancipação política da África belga levaria trinta anos para se efetivar.

Em 1º de julho de 1956, um grupo de intelectuais reunidos em torno do periódico *Consciência Africana* publicou um manifesto no qual expressava claramente sua recusa à dominação belga e a qualquer evolução que tendesse a incluir seu país no Estado belga unitário ou na Comunidade Belgo-Congolese tal como foi preconizada pelo rei em seu discurso pronunciado na primeira visita a Léopoldville, em 1955. Esse grupo de “intelectuais”, composto de jovens professores primários, jornalistas e funcionários da administração colonial, se opôs também nesse manifesto a qualquer reforma que fosse unilateralmente imposta, isto é, que não contasse com sua participação. Pela primeira vez também um grupo ousou tornar, nitidamente, posição em favor de uma emancipação política completa, com essa acomodação provisória prevista, dentro de uma evolução planejada com duração de trinta anos. O que foi uma influência direta das conclusões do estudo do professor Van Bilsen.

Poucas semanas depois da publicação do manifesto, o Abako, uma associação cultural do grupo étnico baongo, fundada em 1950 com o objetivo de unificar, conservar, aperfeiçoar e difundir a língua quicongo na África central, transformou-se rapidamente em partido político de fato. Em 23 de agosto de 1955, essa associação publicou um contramanifesto no qual exigia uma verdadeira politização do



Congo Belga pela introdução de uma pluralidade de partidos políticos. Dentro dessa temática central da politização verdadeira, ou seja, a emancipação política, os membros do Abako se posicionaram claramente sobre três pontos: o prazo (emancipação política já); a estrutura (federação congoleza com bases étnicas); as relações com a Bélgica (rejeição da Comunidade Belgo-Congoleza). Em outros termos, o Abako rejeitou tanto a idéia da Comunidade Belgo-Congoleza contida no discurso do rei quanto o plano de trinta anos proposto pelo estudo de Van Bilsen, mantendo, deste, somente a proposta de urna formação política federativa.

Em 1957, o poder colonial belga organizou, pela primeira vez na história do Congo Belga, uma eleição popular. Por decreto governamental de 26 de março de 1957, o governador-geral do Congo Belga e de Ruanda-Burundi foi autorizado a promover eleições municipais em alguns centros urbanos. Assim, as grandes cidades foram divididas em municipalidades, africanas e européias. Cada municipalidade devia então eleger seus conselheiros, deixando ao governador da província a prerrogativa de nomear o prefeito.

No entanto, as eleições municipais não tiveram o resultado que o poder colonial esperava. Em vez de acalmar as reivindicações populares, conseguiram atiçá-las. Alguns acontecimentos no ano de 1958 contribuíram para a aceleração do processo da independência do antigo Congo Belga.

Primeiro, a organização, em Bruxelas, de uma exposição mundial em que os pavilhões representando as diferentes regiões do Congo Belga, de Ruanda e do Burundi reuniram centenas de africanos. Pela primeira vez na sua história, os representantes de várias etnias e grupos culturais que nunca haviam se encontrado em seu próprio território estavam ali reunidos. Assim foram feitos os primeiros contatos diretos entre chefes de etnias, líderes políticos, sindicalistas e jovens professores primários de diferentes províncias e regiões. Os ativistas das cidades começaram a tomar conhecimento das



preocupações dos habitantes do campo e estes sentiram o choque sensibilizante e conscientizador das idéias desenvolvidas pelos líderes das cidades.

Segundo, a visita do general De Gaulle a Brazzaville, capital da atual República Popular do Congo. Em seu discurso de 24 de agosto de 1958, De Gaulle oferecia às colônias francesas a independência “a quem quiser pegá-la”. Esse discurso foi acompanhado com grande atenção e interesse na capital do vizinho Congo Belga, cujos líderes políticos mandaram, dois dias depois, uma moção ao ministro do Congo, Pétillon, exigindo uma declaração de intenção do governo belga, fixando as etapas progressivas da descolonização e da emancipação total do Congo. Muito importante: os chefes das principais organizações políticas assinaram juntos esse documento, cumprindo pela primeira vez uma ação comum em benefício de sua libertação, apesar de suas divergências.

Terceiro, a organização em Acra, capital de Gana, do Congresso Pan-Africano. Nesse congresso, o povo congolês foi representado pelos líderes do MNC (Movimento Nacional Congolês), dirigido por Patrice Emery Lumumba, que aí obteve um impressionante sucesso pessoal. Eleito membro do secretariado permanente do congresso, Lumumba conquistou a estima e a simpatia dos outros grandes líderes africanos, como Nasser, Nkrumah e Seku Turê. Seu discurso expressava o primeiro programa de ação estabelecido por um líder congolês contra o poder colonial: “Abaixo o imperialismo, abaixo o racismo, o tribalismo; viva a nação congolesa, viva a África independente”. De volta a Kinshasa, Lumumba foi recebido como herói nacional. Ele repetiu o discurso perante uma multidão de congoleses, reiterando dessa vez a reivindicação de independência imediata.

Em 4 de janeiro de 1959, os militantes da associação política Abako deviam se reunir na propriedade de um belga. Depois de ter dado a sua permissão, o responsável pelo local mudou de idéia no



último minuto e pediu aos congoleses que procurassem um outro lugar para realizar sua reunião. A recusa originou uma disputa que degenerou em briga, na qual a polícia interveio, abrindo fogo: matou 49 africanos e feriu 101. Entre os europeus houve apenas 15 feridos graves, segundo o jornal *Courrier d'Afrique*.

Como reação oficial aos incidentes, o rei Balduíno fez um discurso no qual lembrou os motivos da colonização belga na África: abrir o Congo Belga à civilização européia. No entanto, ele reconheceu nesse discurso que o desfecho da evolução congoleza devia ser a independência.

O ano de 1959 foi marcado por manifestações que muitas vezes degeneravam em tumultos populares e combates de rua. Em algumas cidades importantes os conflitos explodiram entre membros de grupos étnicos diferentes ou irmãos, atizados pelo próprio colonizador dentro da velha ideologia de “dividir para reinar”. Por fim, as autoridades coloniais não pouparam esforços para responsabilizar e incriminar Lumumba, cujos discursos, segundo elas, fomentavam os tumultos e as brigas de rua, o que resultou em sua detenção e encarceramento em 1º de novembro de 1959.

Finalmente, as autoridades belgas decidiram convocar todos os chefes políticos congoleses a uma mesa-redonda organizada em Bruxelas, de 20 de janeiro a 20 de fevereiro de 1960. Já na abertura da conferência, uma fração dos participantes belgas estava decidida a conceder a independência a curto prazo. Os hesitantes foram logo obrigados a aceitar, encurralados pelas ameaças, impaciência e firmeza das propostas dos líderes africanos.

A data da independência foi fixada em 30 de junho de 1960, surpreendendo a opinião internacional. Como dizia o professor Jean-Marie Bustin, “a independência do antigo Congo Belga foi um truque, pois antes da reunião da mesa-redonda de Bruxelas os mais influentes políticos, comerciantes e empresários belgas já andavam com a data de 30 de junho nos bolsos de seus paletós”. A retirada brusca dos belgas



surpreendeu o mundo porque aparentemente a sua dominação não sofria ameaça real em nenhuma região do Congo Belga; a oposição nacionalista congoleza era puramente verbal; nenhum movimento revolucionário tinha recursos; nenhum exército de libertação lutava contra o exército colonial; em nenhum lugar nas cidades uma greve geral efetiva ameaçava a economia colonial.

A mesa-redonda decidiu que o Congo Belga independente seria uma república parlamentar, com um forte governo central e seis governos provinciais. Uma constituição provisória chamada Lei Fundamental foi instituída para assegurar a transição. As eleições nacionais e provinciais foram organizadas em maio de 1960, e Joseph Kasa-Vubu tornou-se o primeiro presidente da República e, Patrice Lumumba, o primeiro-ministro e chefe do governo.

Por que a independência prometida em quatro anos foi outorgada em seis meses? A pressa se explica em parte pela pressão exercida pelos líderes congolezes, mas também por um cálculo maquiavélico orquestrado por uma ala da política belga e os representantes dos meios de negócios. Os líderes africanos queriam imediatamente sua independência; os meios políticos belgas, de acordo com seu cálculo maquiavélico, resolveram outorgar-lhes a independência no justo momento que eles não saberiam como e o que fazer com ela, pois não havia nenhum quadro administrativo africano experiente e competente. Bem! Não tendo um quadro administrativo experiente, o governo independente ia, necessária e absolutamente, precisar ainda, por certo tempo, do quadro administrativo colonial composto de brancos. A mesma dificuldade se colocava no plano militar, que até então contava somente com o comando dos oficiais belgas. Estando a administração pública e o exército ainda inteiramente nas mãos dos colonizadores de ontem, os governantes de hoje não tinham outra saída a não ser curvar-se a uma situação de continuidade, ou seja, de uma independência fictícia e nominal. Mais do que isso, lembramos que na data de proclamação da independência, em 30 de



junho de 1960, o país tinha apenas nove jovens universitários inexperientes recém-formados que, por mais competentes e voluntaristas que fossem, não seriam numericamente suficientes para administrar um país tão grande territorialmente.

CAOS PÓS-INDEPENDÊNCIA, ASCENSÃO DE MOBUTU E ASSASSINATO DE LUMUMBA

Como já foi dito, a única força armada sobre a qual o governo congolês podia se apoiar era somente a força pública colonial, que não dispunha de um único oficial congolês em sua hierarquia de comando. Logo, os soldados congolese se deram conta de que a independência do país não havia trazido nenhuma mudança para eles. Era previsível que não iriam aceitar o destino a eles reservado. Em consequência, se amotinaram exigindo a revogação do general belga Janssens e a africanização dos quadros de comando. Diante desse clima de revolta, que repercutiu em todos os quartéis, Patrice Lumumba, então primeiro-ministro, decide em seu discurso dirigido às tropas, em 5 de julho de 1960, oferecer uma promoção automática na posição superior a todos os soldados. A oferta foi considerada insuficiente porque a posição de suboficial, a mais elevada ocupada pelos congolese, não os colocaria realmente numa posição de comando. O movimento de reivindicação obrigara o governo recém-empossado a retirar o comando das tropas das mãos dos belgas e a africanizar os quadros superiores do comando. Foi nesse contexto que Joseph Mobutu, que anos atrás tinha sido promovido a sargento e contador-datilógrafo da força pública, foi nomeado coronel chefe do Estado-maior.

O motim foi apenas a ponta do *iceberg* de uma situação caótica colossal por vir, pois em 11 de julho de 1960, Moisés Tshimbé, governador da província de Katanga, proclama no microfone de Rádio-Elisabethville a secessão dessa província e sua constituição num Estado independente. Alegou como motivo a desorganização da República



do Congo e o recurso aos métodos das ditaduras comunistas utilizado pelo governo central. A secessão de Katanga coincidiu com os motins em quase todos os grandes centros do país, pelos motivos já evocados. Os motins escaparam do controle de seus instigadores, alastrando-se rapidamente fora dos quartéis e infestando algumas cidades, onde começou-se a pilhar indistintamente brancos e negros.

Lumumba não foi capaz de controlar o movimento, pois apenas algumas unidades do exército podiam lhe obedecer. O Estado secessionista se consolida rapidamente. No Katanga como em outras partes do Congo, as tropas belgas entraram em ação para proteger os bens e as vidas da população branca. Os pára-quedistas belgas da base aérea de Kamina (Katanga oriental) intervieram em 9 de julho. Em 11 de julho, Moisés Tshiombé ratifica a intervenção belga através de um recurso ao governo de Bruxelas. Nesse momento, todos os pontos estratégicos do país já estavam sob o controle das tropas belgas. Os reforços continuavam a chegar via aérea a Kamina e a Elisabethville. Em 12 de julho, M. Tshiombé nomeia o comandante belga, Weber, coordenador militar do Estado secessionista, conferindo-lhe plenos poderes.

Em 9 de setembro de 1960, D. Hammarskjöld, secretário-geral da ONU, decide o envio dos capacetes azuis para ocupar o aeroporto de Elisabethville, com a ordem de fechá-lo a todos os aviões, salvo os das Nações Unidas. Até esse momento, os oficiais belgas, os expertos civis, as armas e os aviões militares chegavam ao Katanga num fluxo ininterrupto. Nesse único período, de 1 de julho a 9 de setembro de 1960, mais de cem toneladas de armas foram entregues (ver Jules Chomé, 1975 e Jean Ziegler, 1964).

A secessão de Katanga teve como consequência direta a privação da República do Congo de 45% de sua renda nacional, contribuindo para a desintegração da economia nacional já no primeiro mês da independência. Mas as consequências indiretas talvez fossem as mais importantes, pois a secessão de Katanga encorajou a dissidência



de outras forças centrífugas. A Abako (partido político de base étnica *bacongo*) atacou abertamente Lumumba. Joseph Kasa-Vubu, chefe da Abako e presidente da República, decretou a dissolução do governo nacional revogando Lumumba, apesar de este ter ainda a maioria no parlamento. Lumumba recusa sua demissão e por sua vez revoga o presidente da República. Em 17 de setembro, Lumumba foi detido e colocado em prisão domiciliar pelas tropas de Joseph Mobutu. As Nações Unidas, em nome da doutrina de não-intervenção, recusam-se a salvar Lumumba, consentindo implicitamente com o fracasso do seu governo. A desintegração do Estado precipitou-se em grande velocidade. As províncias de Katanga e de Kasai já estavam em secessão aberta; a província de Bakongo, em secessão virtual; a província oriental, por sua vez, ameaçava de se separar da República. Em 14 de setembro de 1960, Lumumba é fisicamente imobilizado e seu fracasso consagrado pela detenção. Sua fuga e captura, sua transferência para o Katanga e seu assassinato, em 17 de janeiro de 1961, fazem parte da tragédia da República do Congo.

Assim se encerra a tentativa revolucionária de Patrice Lumumba. Ele se tornou herói nacional de uma revolução e de uma independência que não se concretizaram.

De acordo com Jean Ziegler, se definirmos o poder político como exercício de autoridade legítima de alguns sobre todos, podemos constatar que na sociedade congoleza, durante o período que vai da detenção de Lumumba, em 14 de setembro de 1960, à posse do novo primeiro-ministro C. Adoula, em 1º de agosto de 1961, nenhuma autoridade legítima, no sentido concreto do termo, existiu. O parlamento, apesar de não ser dissolvido, implodiu em facções rivais sem diálogo; o governo central foi disperso; Lumumba estava em prisão. Seu sucessor, nomeado pelo presidente da república, foi destituído pelo exército. O colégio dos comissários instalados por Mobutu com funções de ministros se desfez rapidamente. O próprio exército se desintegra por sua vez em facções rivais. O consenso



fundamental, condição indispensável para a existência de uma sociedade, fazia falta. A anarquia, entendida como antítese do fato social, dominava a situação congoleza. E quando falta o consenso, não existe autoridade, nem a legitimidade.

Tendo em vista que a autoridade e a legitimidade formam dois elementos constitutivos da definição do poder, houve então um *vacuum* de poder no Congo que foi preenchido pela presença ativa das Nações Unidas durante quase dez meses (Jean ZIEGLER, op. cit., pp. 215-218).

A DITADURA DE MOBUTU SESE SEKO E LAURENT-DÉSIRÉ KABILA

Depois do assassinato de Patrice Lumumba em 17 de janeiro de 1961, vítima da conspiração entre Mobutu, os líderes da secessão de Katanga, a Bélgica e outros países ocidentais, o caos aumentou. As rebeliões explodiram em várias províncias: norte de Katanga, Kwilu, Kivu, etc. Essas rebeliões contavam com a ajuda de mercenários e das tropas belgas. A situação é gravíssima entre 1961-1965. Mobutu consegue manobrar e reorganizar o exército nacional. Manda formar jovens oficiais em vários países ocidentais, até em Israel onde foram formadas as tropas de elite da guarda presidencial. Com a ajuda dos mercenários, consegue sufocar todas as forças rebeldes, pacificar e unificar o país.

Em 1964, ele neutraliza o presidente da República, Joseph Kasa-Vubu, e convida Moisés Tshombé, ex-secessionista de Katanga, para formar novo governo como primeiro-ministro. Foi nesse mesmo ano que o Congo-Léopoldville foi rebatizado República Democrática do Congo.

Em 1965 Mobutu torna público seu golpe militar e se auto-proclama presidente da segunda República do Congo; elimina gradualmente todos os vestígios da democracia. Ele procede à eliminação física sistemática de todos os seus oponentes,



reais ou fictícios. Em 1970 ele extingue todos os partidos políticos e cria um partido único chamado Movimento Popular da revolução (MPR), do qual é presidente e do qual todos os cidadãos congolese são automaticamente membros. Para ilustrar mais sua revolução, ele rebatiza o país, a moeda nacional e o rio Congo, que passa a se chamar Zaire a partir de 1971; obriga todos os cidadãos congolese a abandonar os nomes ocidentais recebidos no batizado ou em outra circunstância e a substituí-los por nomes autenticamente africanos. Ele unifica também no mesmo ano as três universidades existentes e os institutos superiores e cria uma única universidade, a Universidade Nacional do Zaire – Unaza, cujos reitor, vice-reitores e membros do conselho administrativo são nomeados por ele.

Rebeliões sufocadas, país unificado e pacificado, os inimigos políticos eliminados e, os que escaparam vivos, no exílio político no Exterior; as universidades e institutos do ensino superior sob controle, os jovens enquadrados no Movimento da Juventude do Movimento Popular da Revolução (JMPR), os adultos também enquadrados no MPR, etc. – Mobutu estava sozinho como mestre absoluto do seu Zaire. “Le Zaire c’est moi” (O Zaire sou eu) – essa bela frase, cuja autoria lhe foi atribuída, aproxima Mobutu de Louis XIV, que teria também dito que “la France c’est moi” (A França sou eu). Os ocidentais se convenceram de que era realmente o homem forte do Zaire com quem deveriam alinhar-se para salvar seus interesses capitalistas no coração do continente africano.

Com a ajuda da Guerra Fria e o avanço dos movimentos socialistas nos países vizinhos (Angola, República do Congo-Brazzaville, Moçambique, Guiné-Bissau, Guiné Conacri, Benin, etc.) não faltou quem apoiasse o regime ditatorial de Mobutu nos países ocidentais: Bélgica, França, Alemanha, Estados Unidos, etc., mesmo sabendo que seu regime era corrupto, fascista, sanguinário e antidemocrático.



Entre 1973-1975, a situação econômica do país começa a mostrar fortes indícios de deterioração devida, em parte, à nacionalização do comércio por Mobutu, para beneficiar seus fiéis seguidores e alargar seu clientelismo político. Em 1977, devido a um colapso dos preços do cobre no mercado internacional, as condições econômicas pioram. Nesse mesmo ano os *ex-gendarmes* de Katanga exilados em Angola após o fim da secessão de Katanga invadem a província de Shaba (ex-Katanga) e são sufocados graças à intervenção das tropas da França e do Marrocos. No ano seguinte, 1978, uma segunda invasão dos *ex-gendarmes* katangueses na mesma cidade, Kolwezi (província de Shaba), é reprimida com a ajuda das mesmas tropas estrangeiras. Enquanto isso, a crise econômica tende a piorar; os líderes opositores que tentam se manifestar são presos, alguns são mortos. O movimento de anistia internacional intensifica acusações de violação de direitos humanos no Congo. As manifestações estudantis em Kinshasa e Lubumbashi (os dois centros universitários mais importantes) são violentamente reprimidas com o massacre de 150 estudantes, em 1990.

Em 1991-1993, pressionado até por seus aliados ocidentais, Mobutu cria uma nova legislação autorizando a volta da pluralidade partidária, intervindo até na proliferação de pequenos partidos políticos por ele criados e financiados com fins de manipulação. Enquanto isso, a crise econômica se aprofunda, os protestos e manifestações de rua se multiplicam, as medidas repressivas se intensificam com prisões e mortes. Obrigado a recuar pela situação insustentável no plano nacional e internacional, Mobutu convoca em 1993 uma Conferência Nacional soberana, com a missão de resolver a crise e preparar o país para um novo governo. Parece que era para ganhar tempo, pois as manipulações para continuar a controlar o terreno não paravam. Nomações e demissões sucessivas, jogo para opor e dividir os melhores líderes da Conferência Nacional deixavam claro que Mobutu não desistira de sua posição de mestre do Zaire.



Entre 1996-1997 Mobutu foi obrigado a retirar-se momentaneamente do poder para cuidar da saúde na Suíça. Estava com um câncer de próstata bastante avançado. Seu fiel primeiro-ministro Kengo Wa Ndongu não foi capaz de controlar a situação explosiva no norte do país e no Kivu. Mobutu é obrigado a retornar, mas suas forças já bastante minadas pela doença não lhe permitem mais o controle da situação como o fazia antes. Enquanto os líderes investidos na Conferência Nacional e os partidos políticos de oposição mais representativos tentavam reconstruir a ordem e recolocar o país em funcionamento, explode uma “bomba”: a AFDL (*Aliance des Forces Democratiques pour la Libération du Congo*), conduzida por Laurent-Désiré Kabila, estava entrando pelo leste do país, na fronteira com Uganda, Ruanda e Burundi, para libertar o Zaire da ditadura de Mobutu Sese Seko. As tropas de Mobutu, corroídas pela corrupção, correram em debandada sem resistência, deixando as forças da AFDL ocupar as cidades de Goma e Bukavu, por onde começaram a marcha em direção à capital, Kinshasa. Mobutu tenta em vão ensaiar algumas manobras, até um encontro com Laurent Kabila no seu barco presidencial, encontro esse mediado por Nelson Mandela, para buscar um desfecho pacífico.

Em 16 de maio de 1997, Mobutu, totalmente derrotado e informado da entrada triunfal das tropas rebeldes em Kinshasa, organiza sua fuga para Marrocos, onde morre no exílio político em setembro do mesmo ano. Um dia depois de sua fuga, em 17 de maio de 1997, as forças da AFDL ocupam Kinshasa. Laurent-Désiré Kabila se auto-proclama presidente da República Democrática do Congo. Fecha todos os partidos políticos e as instituições existentes, proibindo o exercício de qualquer atividade de caráter político, salvo as do Poder Judiciário. Assim nasce uma nova ditadura, num país rebatizado República Democrática do Congo pelo próprio Presidente Kabila. Isto vai gerar protestos dos partidos que, além de serem proibidos, não tiveram representação nos escalões do governo nacional.



Os desentendimentos entre Kabila e seus aliados tutsi, ou melhor, seus aliados de Ruanda, Burundi e Uganda, vão desembocar numa nova rebelião anti-Kabila fomentada por seus antigos companheiros de armas da AFDL. Essa rebelião, que entra em ação em 2 de agosto de 1998, é conduzida pelo movimento *Rassemblement Congolais pour la Démocratie et la Libération du Congo* (RCD), numa aliança com as tropas de Ruanda e Uganda, que vai atacar o leste do país para poder capturar a cidade de Matadi, a central hidrelétrica de Ingá e daí marchar em direção à capital, Kinshasa. As tropas de Angola, Namíbia e Zimbábue chamadas para socorrer o governo de Kabila conseguiram a tempo deter o avanço do RCD. Um outro movimento de rebelião chamado Movimento de Libertação Congolês (MLC) abre uma outra frente de resistência no leste contra as tropas governamentais.

As atrocidades cometidas pelas tropas do governo, pelos rebeldes e seus aliados ruandeses, burundeses e ugandeses provocaram um imenso deslocamento das populações nas zonas de conflito. As estatísticas sobre o número de mortes são alarmantes. Há quem afirme que cerca de 3,5 milhões de pessoas já teriam morrido nessa guerra; número considerado como o segundo genocídio depois da Segunda Guerra Mundial. Em agosto de 1999, uma comissão especial das Nações Unidas é enviada com urgência ao local, para examinar a situação, e emite um relatório contundente lamentando as violações dos direitos humanos por todas as facções em guerra.

Laurent Kabila, acuado, autoriza o retorno dos partidos políticos, a abertura de novos partidos e o exercício público de suas atividades. Ele dissolve seu próprio partido, *Aliance des Forces Democratiques pour la Libération du Congo* (AFDL) e cria um novo: *Comité du Pouvoir du Populaire* (CPP), convocando um debate nacional para discutir o futuro do país. Reuniões e encontros se intensificam entre representantes do governo e rebeldes nos países africanos (Zâmbia, Angola, Namíbia, Zimbábue, Ruanda e Uganda), o que levou ao Acordo de Lusaka, assinado por todos os beligerantes.

Em 08 de janeiro de 2001, Laurent Kabila é assassinado e seu filho Joseph Kabila é nomeado seu sucessor na presidência da República.

Em sua resolução de 6 de agosto de 1999, o Conselho de Segurança da ONU envia a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monuc) para supervisionar os esforços do cessar-fogo entre os beligerantes.

Até o assassinato de Laurent-Désiré Kabila e a posse do seu filho Joseph Kabila, as tropas de sete países africanos se enfrentam no território da RDC: Zimbábue, Angola, Chade e Namíbia ao lado das tropas leais ao governo; Ruanda, Burundi e Uganda ao lado dos movimentos rebeldes. Essa presença pode ser caracterizada como uma violação flagrante dos princípios da ONU, pois considerada como violação do território e da soberania nacional. Temos aqui um prato cheio para os especialistas em Direito Internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIZAWU, Kiwonghi. *O sistema de Segurança Coletiva da ONU e os Conflitos nos Grandes Lagos: Análise das soluções do Conselho de Segurança da ONU sobre a República Democrática do Congo*. Belo Horizonte: Dissertação de Mestrado defendida na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2006.
- CHOME, Jules. *L'ascension de Mobutu*. Paris: Maspero, 1974.
- DEMUNTER, Paul. *Masses rurales et lutes politiques au Zaïre*. Paris: Anthropos, 1975.
- GUIA do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: Edição Terceiro Mundo Ltda., 1984-1985.
- HOCHSCHILD, Adam. *O Fantasma do rei Leopoldo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.



KABENGELE MUNANGA

- JEWSIEWICKI, B. *Etat Indépendant do Congo – Congo Belge – République Démocratique du Congo-République du Zaïre?* Québec: Editions SAFI Press, 1984.
- MUKENGE, Tshilemalema. *Culture and Customs of the Congo*. Wetsport, Connecticut, London: Greenwood Press, 2002.
- NDAYWEL, Isidore è-Nziem. *Histoire générale du Congo*. Paris/Bruxelles: De Boeck & Larcier, 1998.
- SERRANO, Carlos e MUNANGA, Kabengele. *A Revolta dos Colonizados: o processo de descolonização e as independências da África e da Ásia*. 3ª ed., São Paulo: Atual Editora, 1997.
- VANSINA, Jean. *Introduction à l’Ethnographie du Congo*. Éditions Universitaires du Congo, s/d.
- ZIEGLER, Jean. *Main Basse Sur L’Afrique*. Paris: Seuil, 1978.
- _____. *Sociologie de la nouvelle Afrique*. Paris: Gallimard, 1964.



IV.

As POPULAÇÕES AFRICANAS NO BRASIL



AS POPULAÇÕES AFRICANAS NO BRASIL¹

Luiz Felipe de Alencastro

O contato português com a África Negra antecedeu em meio século a descoberta do Brasil. Na *Crônica de Guiné* (1455), Gomes Eanes de Zurara descreve as primeiras atividades portuguesas na foz do rio Senegal. Um século mais tarde, ao lado de Sevilha, Lisboa era a cidade européia que possuía a mais forte concentração de escravos negros nos anos 1550-1560. Dentre os cerca de 100.000 habitantes que contava Lisboa, havia perto de 10.000 escravos negros ou mulatos. De maneira mais acentuada, as ilhas de Cabo Verde, São Tomé e da Madeira vêm se desenvolver, ao longo dos séculos XVI e XVII, uma cultura luso-africana que impregnava todos os aspectos da vida social. Desse modo, os colonos que chegavam ao Brasil vindos da Madeira e de São Tomé, e muitos dos que vinham do próprio reino, já compartilhavam modos de vida luso-africanos.

No século XVI, os escravos especializados e os senhores que migravam de São Tomé ajudaram a implantar a cultura açucareira em Pernambuco e na Bahia. Conectado aos portos da Senegâmbia e do golfo da Guiné, o tráfico negreiro para o Brasil passa a se concentrar em Angola nas primeiras décadas do século XVII. Por volta de 1600, o total dos desembarques no Brasil completava 50.000 africanos. A partir desta época, os enclaves coloniais na América do Sul passaram a guardar uma feição marcadamente luso-africana.

¹ Texto redigido para o capítulo relativo às “Populações Africanas no Brasil” que integrou o “Plano Nacional de Cultura”, apresentado ao Congresso em 15/12/2006 pelo ministro da Cultura, Gilberto Gil



Ambrósio Fernandes Brandão, mercador em Goa e em Lisboa antes de se estabelecer como senhor de engenho da Paraíba, era um dos raros colonos do Brasil dotado de uma visão de conjunto do império português do Oriente e do Atlântico. No seu livro *Diálogos das Grandezas do Brasil*, de 1618, escrito sob a forma clássica de diálogos, ele situa as particularidades da sociedade que se firmava na colônia sul-americana. Após uma digressão sobre a origem dos povos que habitam a África, um dos dialogadores faz a seguinte consideração:

“Não cuido (penso) que nos desviamos de nossa prática, que é tratar somente das grandezas do Brasil, com nos meter em dar definição à matéria que tendes proposta (a origem dos povos negros). Porquanto neste Brasil se há criado um novo Guiné com a grande multidão de escravos vindos dela que nêle se acham. Em tanto que, em algumas capitânias, há mais dêles que dos naturais da terra, e todos os homens que nêle vivem têm metida quase tôda sua fazenda em semelhante mercadoria. Pelo que, havendo no Brasil tanta gente desta côr preta e cabelo retorcido, não nos desviamos de nossa prática em tratar dela”.

O Brasil é um novo Guiné. Esta afirmação explicita o processo de *repovoamento* colonial. Um novo contingente estrangeiro, os africanos, substitui progressivamente os índios nos enclaves coloniais para construir a nova sociedade que se formava no ultramar. De fato, embora submetidos à migração forçada e à escravidão, os africanos são co-participantes, ao lado dos portugueses, da colonização do Brasil. Desde 1700, quando 610.000 escravos já haviam desembarcado na América portuguesa, os africanos e os negros em geral, fixados nas zonas de maior atividade econômica, sobrepõem, em número, os colonos europeus e seus descendentes, como também os índios aldeados (concentrados nos aldeamentos controlados por autoridades e missionários).



Nas décadas seguintes, a emergência de um vasto polígono mineiro cobrindo o Mato Grosso, Goiás, Pernambuco (em território hoje pertencente à Bahia), e centrado em Minas Gerais, muda a geografia e a sociedade colonial. Todo este movimento de populações, de construção de caminhos e de novos pólos urbanos e sociais no interior do território está vinculado às atividades de 1.700.000 africanos desembarcados na colônia ao longo do século XVIII. Atente-se para o fato de que o crescimento do polígono mineiro, no interior, e a manutenção das atividades agrícolas, no litoral, só puderam ser levados a cabo *simultaneamente* por causa da intensificação do tráfico negreiro. Neste período, todas as regiões da América portuguesa, do Pará ao Rio Grande do Sul, estão conectadas ao comércio de escravos que envolve de novo a Guiné Bissau e se expande no golfo de Guiné e em Angola.

Com a transferência da Corte para o Rio de Janeiro e a aceleração do processo político que levaria o país à Independência, o tráfico negreiro assume outro patamar. Às zonas africanas citadas acima, junta-se também Moçambique, de onde saem 250.000 escravos que desembarcam sobretudo no Rio de Janeiro. Perto de 1.700.000 africanos são trazidos para o Brasil na primeira metade do século XIX.

No total, mais de 4 milhões de africanos foram deportados para o Brasil entre 1550 e 1850, tornando o Brasil o agregado político americano que recebeu a maior parte dos africanos desembarcados no Novo Mundo. Para se ter uma idéia, no período citado acima, o Brasil capta 43%, enquanto os Estados Unidos, de 1650 a 1808, recebem 5,5% dos africanos trazidos para as Américas.

Outra característica da formação do Brasil terá sido o envolvimento direto de colonos do Brasil, numa primeira fase, e de brasileiros, depois de 1822, no comércio atlântico de africanos e na pilhagem dos territórios africanos, principalmente no golfo do Benim e em Angola.



Governadores de Angola, oriundos do Rio de Janeiro, de Pernambuco e da Paraíba, levaram para a África Central, na segunda metade do século XVII, associados, soldados e comerciantes que expandiram a ocupação portuguesa e o tráfico de angolanos para o Brasil.

De 1831 a 1850, 700.000 africanos entram no Brasil de maneira ilegal, num circuito de tráfico clandestino prescrito como pirataria pela legislação brasileira e pelo direito internacional. Ademais, a lei brasileira de 1831, proibindo a importação de africanos, declarava livres os indivíduos introduzidos ilegalmente. Em consequência, o artigo 179 do Código Penal considerava os proprietários destes escravos como seqüestradores de pessoas livres ilegalmente mantidas em cativeiro. Posteriormente, em 1850 e 1854, o governo anistiou os proprietários culpados deste crime. Mas ocultou-se deliberadamente o fato de que os 700.000 africanos chegados entre 1831 e 1850, e seus descendentes, continuaram sendo mantidos ilegalmente na escravidão. Tirante a ação de alguns advogados e magistrados abolicionistas, o assunto permanecerá encoberto na segunda metade do século XIX e será praticamente esquecido pelas gerações vindouras.

Resta que este “Grande Complô dos Seqüestradores” guarda um significado dramático: a quase totalidade dos indivíduos escravizados a partir dos anos 1840-1850 foi ilegalmente mantida na escravidão até 1888. Moralmente ilegítima, a escravidão do Segundo Reinado se mantinha sob a cobertura do crime.

As circunstâncias históricas que marcaram a deportação dos africanos e sua escravização, pesam no processo de integração dos afro-brasileiros à identidade nacional brasileira. Na verdade, os negros brasileiros estarão sempre reduzidos a se referir à identidade – portentosa no seu conteúdo, mas angustiante na sua generalidade –, de sua origem africana.

Carioca da gema e escritor maior da pátria, o afro-brasileiro Lima Barreto (1881-1922), na sua generosidade, deixou registrada no



seu “Diário Íntimo”, uma nobre interpretação sobre o desterro dos negros no Brasil. Escrevendo na época da imigração maciça de europeus para o Brasil, Lima Barreto concluía que os negros e os mulatos – sendo os únicos brasileiros que não podiam se prevalecer da influência de suas pátrias de origem, pois não tinham para onde voltar porque não sabiam de onde vinham –, eram os únicos a unir totalmente o destino de sua comunidade ao destino do Brasil.

A propósito da literatura de Lima Barreto, deve-se sublinhar a contribuição africana e afro-brasileira à formação de nossa língua nacional. Até 1850, na maior parte das regiões brasileiras, e nas cidades do Rio de Janeiro, Salvador, Niterói, Campos e muitas outras, a população africana ou afro-brasileira sobrepujava a população de origem européia ou indígena.

Desse modo, a língua portuguesa do Brasil contém a presença marcante de várias línguas africanas, geralmente desprezadas ou ignoradas pelos dicionaristas. Diferentes dicionários, glossários, manuais e catecismos utilizados pela administração colonial e pelos missionários na África lusófona – elaborados e editados entre o século XVI e o século XX – contaram com a contribuição de africanos e afro-brasileiros, de moradores e missionários do Brasil, onde certas línguas africanas e, em particular, o quimbundo, língua da família banto muito falada em Angola, eram conhecidas e praticadas. Tal tradição lingüística torna-se essencial para o entendimento da evolução da língua portuguesa do Brasil e para o estudo da História da África, atualmente em desenvolvimento nas universidades brasileiras.

Sem abordar os numerosos estudos que descrevem e quantificam as desigualdades que vitimam a população afro-brasileira, convém lembrar os efeitos perversos e duradouros da proibição de voto dos analfabetos. Instaurada pela chamada Lei Saraiva em 1881 e mantida até 1985, a exclusão dos analfabetos adultos do processo eleitoral atingiu, certamente, a generalidade da população brasileira. No entanto, os estudos demonstram que a população negra, na qual a



taxa de analfabetismo era maior, foi proporcionalmente mais vitimada do que a população branca pelo embargo de cidadania resultante desta legislação.

Enfim e sobretudo, perfila-se uma evolução demográfica decisiva nos próximos anos. Como é sabido, observa-se um declínio geral das taxas de fecundidade das mulheres brasileiras. Mas esta queda é mais lenta no contingente das mulheres negras (aí incluídas as “pretas” e as “pardas”, na nomenclatura do IBGE). Isto significa que num momento mais ou menos próximo, o conjunto da população afro-brasileira, que já se avizinha da proporção representada pela população branca, passará a ser majoritário.

Em conclusão, voltaremos, nos próximos anos, a ser o que já fomos até 1870: uma nação majoritariamente negra. A maior do mundo fora da África.



V.

**TOMBUCTU, A ÁFRICA DO SUL,
E O IDIOMA POLÍTICO DE
RENASCENÇA AFRICANA**







TOMBUCTU, A ÁFRICA DO SUL, E O IDIOMA POLÍTICO DE RENASCENÇA AFRICANA

Paulo Fernando de 'Moraes Farias,
Centre of West African Studies,
University of Birmingham, Inglaterra

TOMBUCTU E SEUS MANUSCRITOS: PATRIMÔNIO IDENTITÁRIO AO MESMO TEMPO PAN-AFRICANO, AFRO-AMERICANO, E ANDALUZ

Por definição, o atual idioma de Renascença Africana se refere tanto ao presente quanto ao passado, dentro e fora das fronteiras da África do Sul, o país onde tem sido proclamado.¹ Para bem apreender o léxico e a gramática desse idioma, é conveniente ir longe no tempo e no espaço geográfico, para examinar seus ícones históricos e comparar o uso que faz, destes, com outras maneiras de usá-los, contemporâneas ou antigas, africanas ou não. Buscaremos fazer isso a respeito da simbólica cidade maliana de Tombuctu e sua herança literária, que ocupam um lugar importante no discurso em que o presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, formulou seu conceito da Renascença Africana:

Ao relembrar com orgulho aquele escritor e sábio africano [...], Sa'd+ de Tombuctu, mestre de disciplinas tais como o direito, a lógica, a dialética, a gramática e a retórica, e outros intelectuais africanos que ensinaram na Universidade de Tombuctu, cabe-nos perguntar: onde estão hoje os intelectuais da África !²

¹ Ver por exemplo Bongbma (2004); Samarbakhsh-Liberge (2000).

² Ver <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/1998/tm0813.htm> "The African Renaissance Statement of Deputy President, Thabo Mbeki".



Não há dúvida de que Tombuctu está longe de ser um lugar remoto e esquecido. Em 2004-2005, a cidade foi o tema de pelo menos três conferências internacionais. Necessitaremos falar de todas as três, e isso nos levará à Espanha antes de nos reconduzir à África.

A primeira conferência, em Sevilha (fevereiro de 2004), foi organizada pelo professor Francisco Vidal Castro, da Universidade de Jaén, e pelo Governo Regional andaluz (*Junta de Andalucía*), e contou com a participação da *Association Tombouctienne d'Amitié avec le Monde Ibérique et le Maghreb* (Atamim), que representa a comunidade *Arma* de Tombuctu. O nome *Arma* é derivado do árabe *Ar-rkma* (“atiradores”, “peritos no uso de armas de fogo”), pelo qual eram designados os oficiais e soldados do exército enviado do Marrocos que destruiu a independência do Império Songai em 1591 e conquistou Tombuctu, bem como outras tropas enviadas posteriormente à região a partir do Marrocos. Dos *Ar-rkma* que assim chegaram a Tombuctu, muitos ali permaneceram e constituíram família. Os *Arma* de nossos dias descendem dessas uniões (ver Abitbol 1979).

Uma parte dessa oficialidade e soldadesca tinha origem em Portugal e Espanha.³ Se muitos homens ibéricos tinham partido para o Novo Mundo em busca de fortuna e em nome do cristianismo, outros buscavam emprego ao sul do estreito de Gibraltar, onde boa porção deles se punha ao serviço do soberano marroquino e adotava a cultura islâmica local. Em nossa era de globalização, a Atamim cuida de reativar as raízes, em parte espanholas e portuguesas, dos *Arma* atuais.

Um dos colegas que tivemos o prazer de ouvir durante a conferência foi o pesquisador tombuctiano Ismaël Diadié Haïdara, que fez seu doutorado na Espanha e é membro de uma linhagem que durante séculos tem dado eruditos e escritores a Tombuctu. Sua família, como outras famílias de Tombouctou, se orgulha de laços com a Espanha bem anteriores à chegada dos *Ar-rkma* ou *Arma*, em 1591.

³ Ver Costa e Silva (2006: 557); Haïdara (1993).



Segundo informação redescoberta recentemente nas coleções de manuscritos de Tombuctu, um dos seus antepassados, vindo de Toledo, chegou à zona ao sul do Saara nos fins do século XV.⁴

Fica claro que, do lado africano, Tombuctu, seus manuscritos e sua comunidade *Arma* funcionam hoje em certo nível como emblemas de uma identidade extracontinental, afro-européia, bastante diferente das identidades africanas definidas e promovidas, nas décadas de 1950 e 1960, pelos nacionalismos e movimentos de independência ao sul do Saara. Ela se representa a si mesma como uma diáspora ibérica na África Ocidental, sem por isso se opor a idéias de identidade intracontinental pan-africana. Resta investigar até que ponto a construção dessa nova identidade intercontinental pode ser considerada uma espécie de migração “virtual”, sintonizada com os deslocamentos intercontinentais de populações de nossa época.

Mas as reconstruções identitárias não se fazem somente a partir de Tombuctu. Elas são recíprocas. Por seu lado, a *Consejería de Relaciones Institucionales* da *Junta de Andalucía*, dirigida na época por um representante da agremiação política que se define como *Partido Andalucista*, via a conferência de fevereiro de 2004 e o laço com os *Arma* e com os manuscritos de Tombuctu, como parte de um processo de reafirmação dos traços distintivos da identidade regional andaluza, no contexto político e ideológico das autonomias regionais dentro do Estado espanhol. Oferecendo provas bem concretas de seu empenho em recapturar a ligação histórica com a África, a *Junta de Andalucía* financiou o planejamento e construção, em Tombuctu, de uma biblioteca, inaugurada em setembro de 2003, para abrigar a coleção de manuscritos agora oficialmente conhecida pelo nome parcialmente espanhol de *Fondo Kati*.⁵ Mas empenho semelhante pode ser

⁴ Ver Hofheinz (2004); Hunwick (2001); Haïdara (1997).

⁵ Ver a informação em http://www.andalucia.cc/axarqiya/fondo_kati.htm bem como em <http://www.sum.uio.no/research/mali/timbuktu/priv> e em <http://www.el-mundo.es/magazine/2003/195/1056120804.html>



encontrado em círculos andaluzes sem vínculo com atividades político-partidárias. Testemunho disso é o romance histórico *Las Españas perdidas* (Villar Raso, 1999), cujo personagem central é o célebre paxá Djkd-r ou Djawdr, o andaluz que comandou o exército marroquino que conquistou o Songay em 1591.

Essas atitudes andaluzas de nossos dias têm raízes mais antigas (e geograficamente mais disseminadas na Espanha) na obra do eminente arabista García Gómez,⁶ e do celebrado filósofo, crítico e jornalista Ortega y Gasset:

Donde el Sáhara termina y el Sudán comienza, sobre el codo del Níger, se halla la ciudad santa de Tombuctú, en la cual, hasta 1900, no habían penetrado más de tres o cuatro europeos. Fue en tiempos una urbe gigante y sabia, por la cual peleaban una y otra vez los pueblos del desierto y los reyes tropicales. Pues bien: allí viven desde hace casi cuatro siglos nuestros parientes. A fines del siglo XVI, un sultán de Marruecos quiso lo que parecía imposible: arrebatar Tombuctú a los tuareg. Para ello contrató gran número de españoles armados con armas de fuego, las primeras que aparecían en este fondo africano. Los soldados españoles ganaron la batalla más grande que nuestra raza ha logrado del otro lado del Estrecho, y, victoriosos, se avecindaron en Tombuctú, tomaron mujeres del país y crearon stirpes que aún perduran. Orgullosos de su origen hispano, conservaron una exquisita disciplina aristocrática, y aún representan sus familias los núcleos nobles del país. ¿Por qué, por qué no hemos ido a visitar a estos ruma del Níger, nuestros nobles parientes? (Ortega y Gasset 1924)

A segunda conferência, em novembro-dezembro 2004, teve lugar na própria Tombuctu, com o apoio de instituições alemãs, e discutiu a visita do explorador alemão Heinrich Barth àquela cidade,

⁶ Ver García Gómez (1935).

em 1853-1854, sua maneira de ver e descrever a África, e o paradigma de leitura estabelecido por Barth para as crônicas escritas em árabe em Tombuctu no século XVII – o *Ta'r+kh as-Skdn* (“Crônica do Sudão”), o *Ta'r+kh al-Fattsh* (“Crônica do Pesquisador”), e o texto anônimo conhecido como *Notice historique*.⁷ Até recentemente, esse paradigma permaneceu dominante no campo dos estudos africanos.⁸ Constituiu ele uma mudança radical na maneira como a Europa, e todo o Ocidente, concebiam o passado da África ao sul do Saara (voltaremos a esta questão).⁹

A terceira conferência, em Cape Town, em agosto de 2005, foi uma afirmação de pan-africanismo, dentro do espírito do famoso discurso *I am an African*, do presidente Thabo Mbeki, que aliás define uma identidade africana que inclui aqueles cujos ancestrais vieram de outros continentes.¹⁰ A conferência foi convocada pelo professor Shamil Jeppie, do Departamento de História da Universidade de Cape Town, no quadro do *South Africa-Mali Project* de preservação e estudo dos manuscritos de Tombuctu. Dela participaram diretamente o ministro junto à presidência, Essop Pahad, e o ministro da arte e da cultura, Z. Pallo Jordan, o que já indica o interesse do governo sul-africano pelo empreendimento.

De fato, o *South Africa-Mali Project* é oficialmente classificado como “projeto presidencial” sul-africano. Foi criado após a visita do presidente Mbeki ao Mali (e a Tombuctu) em 2001, e solenemente inaugurado em Johannesburg em 2003, no Dia da África, pelos presidentes da África do Sul e do Mali (Amadou Toumani

⁷ Ver as-Sa'd+ (1964); Ibn al-Mukht+ (1964); Anônimo (1964).

⁸ Ver Costa e Silva (2006: 698-700); Moraes Farias (2003).

⁹ Um livro foi organizado e publicado pelos três coordenadores da conferência com os resultados desta. (ver Moraes Farias: 2006a, 2006b).

¹⁰ Ver <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/1996/sp960508.html> “Statement of Deputy President T.M. Mbeki, on behalf of the African National Congress, on the occasion of the adoption by the Constitutional Assembly of ‘The Republic of South Africa Constitutional Bill 1996’ ”



Touré).¹¹ O projeto foi concebido à luz do ideal de Renascença Africana e foi adotado pelo programa *New Partnership for Africa's Development* (Nepad) como o primeiro de seus projetos culturais.¹²

Desde 2003, grupos de técnicos malianos têm estagiado nos Arquivos Nacionais e na Biblioteca Nacional, da África do Sul, para estudar procedimentos de conservação de manuscritos. Em 2004, peritos sul-africanos foram enviados a Tombuctu para reproduzir e preservar fotograficamente a coleção de manuscritos do Instituto Ahmed Baba. O governo sul-africano estabeleceu também um *Trust Fund* a fim de mobilizar doações de empresas privadas, e do público sul-africano em geral, para o custeio da construção de uma nova biblioteca em Tombuctu, emulando assim a iniciativa da *Junta de Andalucía*, de que já falamos (o projeto arquitetônico da nova biblioteca-arquivo foi apresentado a todos nós que participamos da conferência de agosto de 2005). Uma nova conferência internacional sobre Tombuctu, acompanhada de uma exposição de manuscritos e de palestras abertas ao grande público, deverá ter lugar em Cape Town em 2007.

Até certo ponto, nada disso é surpresa, pois o indiscutível valor da herança literária de Tombuctu (que inclui vasta quantidade de manuscritos recentemente redescobertos, e ainda não estudados) desperta interesse no mundo inteiro, e atrai a atenção da Unesco e de instituições culturais de vários países (a *Ford Foundation*, o *Institute for the Study of Islamic Thought in Africa*, da *Northwestern University*, a *Library of Congress*, a Universidade de Paris-I, as Universidades de Oslo e Bergen, e outras).¹³

¹¹ Ver <http://www.info.gov.za/speeches/2002/02080612461006.htm> "Minister Essod Pahad's Trip to the Republic of Mali; e também <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2005/mbek0413.htm> "Address of the President of South Africa, Thabo Mbeki, at the SA-Mali Project Fundraising Dinner, Cape Town International Convention Centre, Cape Town, 8 April 2005".

¹² A respeito do Nepad, ver <http://www.nepad.org/2005/files/home.php>

¹³ Ver a informação em: http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=14224&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-473.html



O interesse por Tombuctu e suas coleções de manuscritos tem também crescido dentro da diáspora africana, e sobretudo na comunidade *African American* dos Estados Unidos, desde a visita à cidade maliana do professor Henry Louis (“Skip”) Gates Jr., da qual resultaram uma celebrada série televisiva e um livro (ver Gates Jr. 1999; Moraes Farias 2003b: 323-234). Correntes de opinião *African American*, sensibilizadas pelo trabalho de Gates Jr. e outros estudiosos, têm visto os textos de Tombuctu como a necessária prova de que a África pré-colonial ao sul do Saara não pertencia apenas ao universo da oralidade e possuía uma longa e rica tradição de escrita que teria sido sistematicamente negada, não somente pelos senhores de escravos no continente americano, mas também pelos colonialistas europeus na própria África – e que continua a ser ignorada mesmo por muitos africanos.¹⁴ Esse renovado interesse afro-americano por Tombuctu é um dado importante das questões que estamos discutindo, pois há uma história de paralelismos e influências recíprocas entre movimentos de opinião sul-africanos e *African American*.¹⁵

Sem ser surpreendente, o fato de que o governo da África do Sul tenha chamado a si grande parte da responsabilidade pela preservação dos manuscritos da distante cidade saheliana de Tombuctu é muito significativo.

O Sahel ou Sael (do árabe *shil* – “litoral”/“costa”/“margem do deserto”) é uma das mais antigas frentes de contato entre a África ao sul do Saara e o resto do mundo; daí ter sido sempre sítio de formulação e reformulação de noções de identidade africana. Pela mesma razão, tem sido através dos séculos um palco importante da construção e desconstrução de alteridades atribuídas, por observadores vindos de fora, a todos os povos ao sul do grande deserto.

¹⁴ Ver por exemplo o artigo de Ron Grossman “African Manuscripts Rewriting History”, (*Chicago Tribune*, 9 de abril de 2001), disponível em <http://www.jessejacksonjr.org/query/creadpr.cgi?id=%22003175%22>

¹⁵ Ver Samarbakhsh-Liberge (2000: 387); Moraes Farias (2003b: 327, 333).



Essas alteridades foram definidas em termos de compleição, costumes e efeitos do meio ambiente, mas tiveram também como ingrediente fundamental certas imagens do passado africano. Esse passado foi mais de uma vez descrito do exterior como sendo de pouco interesse – e até desprovido de caráter propriamente histórico. Por isso mesmo, em toda a África ao sul do Saara, a história veio a ser um campo de luta ideológica e política ainda mais importante do que em outras regiões do mundo, e assim permanece.

Por esse ângulo, o Sahel é visto, pela opinião pública educada de todo o continente, como uma região que fornece provas concretas da riqueza histórica da África como um todo, e possui por isso grande valor simbólico. E, realmente, a arqueologia nos revela, cada vez mais, que ali foram criadas sociedades complexas mesmo antes do início dos contatos regulares com a África do Norte (e através desta, com o Oriente Médio e a Península Ibérica), estabelecidos através do Saara por comerciantes muçulmanos a partir do século IX.¹⁶ Como todos sabemos, entre o século X e o século XVII, o Sahel foi sede de estados vastos e poderosos, dos quais os mais conhecidos são o Gana, o Mali, e o Songay.

Além disso, o Sahel é a fonte, e o tema, das três grandes crônicas produzidas na Tombuctu do século XVII. Esses textos foram um dos mais importantes atos inaugurais da literatura histórica criada, dentro da própria África ao sul do Saara, por escritores nascidos e educados na região. São textos densos, longos, e abrangentes – buscam cobrir vários séculos e unificar as histórias de diversas partes da zona saheliana, e desmentem qualquer pressuposição de que seja impossível reconstruir a história pré-colonial da África.

Nos séculos que se seguiram à elaboração dessas três crônicas, durante a época do tráfico de escravos e o período colonial, e ainda hoje em nossos tempos pós-coloniais, as relações entre a África ao sul do Saara e outras partes do mundo têm sido marcadas por um grande

¹⁶ Ver Bedaux *et al.* (2005); Magnavita *et al.* (2002); McIntosh (1999).



desequilíbrio de poder em detrimento do continente africano. Em consequência desse fato, *metahistórias* de dignidade e esperança, que lançam pontes entre as grandezas do passado e grandezas no futuro, continuam naturalmente a exercer grande atração intelectual e política em todos os países ao sul do deserto, de Bamako a Cape Town.

Dentro dessa perspectiva, os grandes impérios do Sahel como encarnações de poder político, e mais ainda Tombuctu como centro de produção intelectual, são símbolos não somente dos grandes feitos dos habitantes da zona saheliana na época pré-colonial, mas também das potencialidades do continente inteiro nos dias de hoje.

HEGEL E A INVENÇÃO DE UM PASSADO AFRICANO INENARRÁVEL¹⁷

Todos sabemos que em suas formulações da filosofia da história universal, produzidas entre 1822 e 1831, Hegel considera a África Negra como desprovida de historicidade.¹⁸ Essa desqualificação da África é feita em nome de um determinismo que parece não ser biológico, mas geográfico – no texto hegeliano, os critérios que supostamente excluíam a África da história não parecem raciais. Segundo Hegel, quando removidos de seu continente e expostos à cultura européia, e desde que em gozo de liberdade, os africanos eram freqüentemente reconhecidos como pessoas de grande valor – ele atribui a um médico negro liberto na América do Sul a descoberta do uso da quinina. (Hegel não cita o caso, do qual possivelmente não teve conhecimento, de Amo-Guinea Africanus, nascido no que é hoje a República de Gana, que ensinara filosofia nas universidades de Halle e Jena, entre 1736 e 1747).¹⁹

¹⁷ Nossas referências nesta seção são a Hegel 1953 (vol. I, 134-135, 177, 188, 196-203; vol. II, 13).

¹⁸ Não obstante, Hegel afirmava que o Egito antigo tinha recebido sua cultura de Meroe e da Etiópia.

¹⁹ Ver Hountondji (1980: 139-170).



Em última análise, o que Hegel (implicitamente) propõe é a impossibilidade de narrar o passado da África. Ele imagina esse passado como um enfileiramento de acasos sem encadeamento lógico, avanço, ou finalidade –uma sucessão de oscilações violentas e inopinadas. De um tal passado, não seria exequível criar qualquer narrativa coerente capaz de progredir de etapa a etapa. As descrições dele não poderiam ser mais do que enumerações de ocorrências, sem enredo nem desfecho. Nem os próprios africanos nem os observadores externos poderiam contar mais do que isso.

A idéia de uma África sem historiografia e sem história, cristalizada pelo pensamento de Hegel, era difusa na cultura ocidental. Durante o século XIX, ela chegou a afetar autores afro-americanos educados nessa cultura. Assim, o reverendo Alexander Crummel escreveu que “no que diz respeito à África *ocidental*, a história não existe”.²⁰

Visto que era um discurso ideológico, o calcanhar-de-aquiles do discurso hegeliano estava menos em sua falsidade do ponto de vista empírico, do que em sua vulnerabilidade a viradas de maré no pensamento, e no conjunto de interesses, do próprio Ocidente. Era um discurso praticável na Europa e no Novo Mundo, na época do tráfico de escravos – já em via de ser ultrapassada. Era capaz de manter sob sua hegemonia a imagem da África somente enquanto a presença européia se confinasse, em sua maior parte, à orla marítima do continente. Mas logo a Europa, quando se dispôs a penetrar o interior da África, experimentou a necessidade de narrá-lo para inserir-se nessa narração. As especulações de Hegel engrandeciam a Europa e diminuíam a África, e assim, em teoria, podiam até servir de justificativa ao colonialismo. Mas, na prática, não ofereciam nenhum meio de ação aos que precisavam agora entender a natureza e escopo dos poderes políticos e sistemas econômicos existentes no interior do continente.

²⁰ Ver Crummel (1862: 113).



Sem se apagar totalmente, o discurso hegeliano teve que abrir lugar a outros. Heinrich Barth, e a literatura histórica de Tombuctu, tiveram um grande papel no desenvolvimento desses novos discursos sobre a África.

A VIAGEM DE HEINRICH BARTH AO SAHEL (1849-1855) E SUA REVELAÇÃO DA LITERATURA HISTÓRICA DE TOMBUCTU AOS EUROPEUS²¹

Barth, alemão poliglota que conhecia bem a língua árabe e aprendeu outras línguas na África, homem dotado de sólida formação universitária e extraordinária energia física e mental, cruzou o Saara e viajou pelo Sahel como emissário britânico, encarregado de recolher dados científicos e outras informações na região, e aí estabelecer contatos políticos e investigar oportunidades comerciais.

Durante sua viagem, além de desenhar paisagens e mapas, ele escrevia quase que obsessivamente em seus diários e cadernos de notas sobre tudo o que via ao seu redor e sobre as informações orais que escutava, preparando a obra monumental em vários volumes que publicaria após seu regresso à Europa, e alimentando a correspondência que manteve através do Saara, durante seu longo périplo africano, com personalidades políticas e científicas da Europa. Na África, ele era visto como um homem dedicado a “escrever o país inteiro”. Além de escrever a África do presente, ele procurava investigar, e capturar em seus textos, os séculos anteriores do Sahel – a quarta e invisível dimensão das paisagens que contemplava e dos ambientes urbanos que visitava.

Assim, Barth, o explorador europeu, fez-se Barth, o narrador do Sudão (do árabe *Bild as-Skdn*, “País dos Negros”). À luz dos exames críticos da literatura de exploração publicados nos últimos anos, cabe

²¹ Ver: Barth (1857-1858); Moraes Farias (2003a: capítulos 1, 2; 2006a; 2006b; 2006d; 2006e).



considerar as viagens e publicações de Barth como uma etapa da apropriação política da África pela Europa. Desse ponto de vista, a África é narrada por Barth para ser entregue à vontade de saber (que era também vontade de poder) dos europeus.²²

Mas é preciso também lembrar que, de todas as alteridades imputadas aos povos ao sul do Saara, a mais extrema era precisamente a exclusão da história e a suposta impossibilidade de terem o seu passado representado por meio de narrativas históricas.

Com os relatos históricos do Sudão que ele próprio escreveu, mas muito mais ainda com sua descoberta da existência de longas narrativas históricas escritas por autores nascidos e educados no próprio Sudão, e animadas por vontades de saber e poder outras que a europeia, Barth varreu do mapa aquela pretensa alteridade – pelo menos aos olhos de observadores sérios. É bem verdade que ele a substituiu por uma outra, definida já não pela ausência de história, porém por itinerários históricos, indo da grandeza à decadência, mas ascendendo de novo – da situação difícil que ele enxergava no Sahel do século XIX, a um futuro de paz e abundância, que segundo o discurso barthiano, seria assegurado pela intervenção europeia no interior do continente. Nesse novo discurso europeu, se por um lado o passado do Sudão é explicitamente reconhecido como parte integrante e significativa da história universal, por outro lado é dito que a ordem e prosperidade de que carecia a região só poderiam ser restabelecidas por poderes locais que se dispusessem a acolher o comércio europeu, ou diretamente pelas próprias potências europeias. Considerado por esse ângulo, o interesse de Barth pela história do Sahel aparece simplesmente como um instrumento para a fabricação de uma nova alteridade africana, diferente daquela construída por Hegel, e como um apelo a missões europeias (re)civilizadoras.

²² Ver Bello-Kano (2000, 2001: 60-61, 2002: 25).



De fato, o elogio do passado africano não era incompatível com o projeto colonial. Ao contrário do que muitos pensam hoje, o colonialismo não raro exaltou as glórias antigas das sociedades africanas, para poder proclamar-se em seguida como o caminho de retorno a elas. Um exemplo disso é a placa inscrita, cimentada em 1941, na parede externa da mesquita de Djkla Bugú em Gao (Mali), pelo coronel francês Duboin, que era o chefe do distrito local. Posicionada logo abaixo de uma bela inscrição árabe em mármore (importada pelos reis de Gao, no começo do século XII, de Almería, na Espanha muçulmana), a placa reza o seguinte:

O reino de Gao conheceu um período de brilhante prosperidade. Canais conduziam água a regiões hoje áridas e sem vegetação. Certas províncias contribuíam anualmente cento e cinquenta mil ducados de ouro ao tesouro de Gao. A França, que por sua vez reina sobre Gao, trabalha para recriar essa prosperidade com a colaboração confiante de seus súditos, e o velho provérbio será sempre verdadeiro em relação a Gao, encruzilhada da África: “Assim como o piche cura a sarna do camelo, a pobreza encontra sua cura em Gao”.
Janeiro de 1941

Se a inscrição comete exageros ao descrever o reino de Gao, esses exageros não são obra de nacionalistas africanos, mas de um funcionário colonial decidido a justificar a presença francesa na África. Mas o compasso ternário grandeza-decadência-redenção, promulgado por Barth e adotado pelo coronel Duboin, viria novamente à tona depois, no pensamento dos movimentos nacionalistas que pilotaram as independências africanas nas décadas de 1950 e 1960, inclusive nos nomes de antigos impérios adotados por novas repúblicas como Gana e Mali. Na época pós-colonial, o mesmo compasso repercute em ideários como o da Renascença Africana.



Assim sendo, vê-se que Barth estabeleceu uma plataforma ideológica que, se por um lado serviu ao colonialismo, por outro lado muito se assemelha a plataformas utilizadas depois, pelos que lutaram, e lutam, pela superação do colonialismo e suas seqüelas. O discurso hegemônico de Barth continha sementes de sua própria desconstrução, e balizou o caminho de outros. Historicamente, ele não pode ser reduzido a uma simples operação de reconhecimento, quase militar, de um espaço geo-histórico-econômico mapeado em puro benefício da Europa.

As pesquisas de Barth também refletem um entusiasmo pela literatura escrita africana e pela divulgação desta, que antecipa atitudes recentes em círculos *African American* e outros, às quais já nos referimos. Nisso, o explorador parece inspirado pela história do próprio nacionalismo alemão.

A grande coleção de fontes históricas *Monumenta Germaniæ Historica* começara a ser publicada em 1826, cinco anos após o nascimento de Barth. Tratava-se de um projeto “romântico” e nacionalista de reabilitação da história germânica, mas também de um projeto “científico” visando a submeter os documentos históricos a uma crítica rigorosa, de maneira a estabelecer alicerces inatacáveis para a historiografia alemã.²³ Por sua vez, Barth parece ter procurado constituir uma espécie de *Monumenta Africæ Historica* (um *corpus* de textos africanos em árabe), com o fim de reabilitar a história e cultura africanas aos olhos da Europa. Durante sua viagem através do Sahel, ele constantemente procurou encontrar, e consultou, fontes escritas locais, às quais se referiu depois, nominalmente, em suas publicações. Além disso, Barth enviou da África à Europa manuscritos completos, ou extratos (no caso da crônica tombuctiana *Ta'r+kh as-Skdn*), de vários textos africanos de grande importância (alguns deles compostos em 1576 e 1578), oriundos não só de Tombuctu como de outras áreas

²³ Ver Geary (2002: 26-32), Moraes Farias (2003b: 341-342).



do Sahel. Esses textos foram em seguida editados, traduzidos, e publicados, no continente europeu, dando impulso ao desenvolvimento dos estudos africanos modernos.

Mas, em contraste com o espírito dos *Monumenta Germaniae Historica*, e a despeito de sua tese de doutorado sobre um tema filológico-histórico (as relações comerciais da cidade de Corinto, na Grécia antiga), Barth praticou pouco a crítica histórica em suas leituras das fontes africanas, e em particular do *Ta'r+kh as-Skdn* (a única crônica de Tombuctu que chegou a conhecer). Sua tendência era reverenciar essas fontes como preciosos garimpos de fatos históricos ao alcance da mão e tratá-las como textos transparentes através dos quais era possível ver quase diretamente o que acontecera no passado. Em outras palavras, no afã de recuperar fatos históricos, e de demonstrar que era possível fazê-lo, ele perdeu de vista a necessidade de investigar que vontades de saber e poder tinham motivado os autores desses textos africanos, e que vieses tais motivações teriam infundido a essas fontes históricas.

Essa leitura positivista, e por conseguinte restrita, do *Ta'r+kh as-Skdn* praticada por Barth foi perpetuada pelos historiadores que se seguiram, e as outras crônicas de Tombuctu descobertas depois da época de Barth têm sido lidas da mesma forma. Essa norma de leitura nascera, em parte, das circunstâncias fortuitas em que Barth teve acesso ao *Ta'r+kh as-Skdn*. Mas ela reflete também uma opção deliberada, de Barth e dos historiadores que o sucederam, por uma atitude de superproteção da historiografia africana. Essa opção tem impedido o aprofundamento do estudo crítico das crônicas de Tombuctu, e esse é um paradoxo gerado precisamente pela boa intenção de “reabilitar a África” contra preconceitos não de todo desaparecidos, e que foram mais fortes ainda do que aqueles contra os quais se insurgiram os *Monumenta Germaniae Historica*. Mas, do ponto de vista metodológico, trata-se de uma atitude obsoleta, já agora inteiramente desnecessária (e, na verdade, nociva à história e historiografia africanas).



O PARADIGMA DE LEITURA RESTRITA DAS CRÔNICAS DE TOMBUCTU

Foi em Gwandu, no que é hoje o norte da Nigéria, em maio de 1853, que o letrado Bokhari b. Muhammad Wani emprestou a Barth um manuscrito do *Ta'r+kh as-Skdn*, meses antes da chegada do explorador a Tombuctu (setembro de 1853).

Barth não teve tempo de copiar o manuscrito inteiro. Em vez disso, trabalhando apressadamente durante três ou quatro dias, extraiu dele as passagens que lhe pareciam conter os dados históricos e geográficos mais importantes. Da África ele enviou esses extratos à Alemanha, onde foram estudados e publicados por Ralfs (1855) antes mesmo de seu regresso.²⁴ À luz deles, e assumindo o papel de porta-voz deles sem distância crítica, Barth escreveu o capítulo LXVI (intitulado “Observações gerais sobre a história do Songai e de Tombuctu”) de seu livro, bem como o apêndice IX deste (intitulado “Panorama cronológico da história do Songai e dos reinos vizinhos”). Juntamente com o curto apêndice XV, redigido a partir de trabalho de campo, essas partes do livro de Barth constituem os alicerces dos estudos sobre a história do Songai e de Tombuctu conduzidos pelos pesquisadores de formação universitária moderna.

Está visto que Barth apreendeu o *Ta'r+kh as-Skdn* de forma fragmentária, não como texto completo dotado por seu autor de uma lógica global de organização. Os trechos sobre “fatos concretos” que ele extraiu do manuscrito não continham quase nenhuma das passagens em que o autor do *Ta'r+kh as-Skdn*, as-Sa'd+, se pronuncia de forma mais abstrata sobre as causas e conseqüências profundas da queda do Império Songai, e evoca o futuro da sociedade seiscentista em que vivia. No entanto, essas são passagens indispensáveis à compreensão da obra e ao diagnóstico do viés ideológico que ela impõe à informação histórica que transmite.

²⁴ Ver as edições completas, e traduções mais recentes, das crônicas de Tombuctu em as-Sa'd+ (1964), Ibn al-Mukhtr (1964), Anônimo (1964), Hunwick (1999).

Na verdade, por meio de um discurso *metahistórico*, as-Saʿd+ promove e justifica a reconciliação dos descendentes dos conquistadores *Arma*, chegados do Marrocos a partir de 1591, com as elites locais que tinham governado o Songai e Tombuctu antes da invasão marroquina. Essas elites locais eram constituídas pelas linhagens *Askya*, a que tinham pertencido os soberanos e a aristocracia político-militar do Songai independente do século XVI, e pelo patriciado urbano de comerciantes e letrados de que faziam parte os próprios cronistas de Tombuctu. Implicitamente, as-Saʿd+ se manifestava a favor de um novo pacto sociopolítico, mas sem nenhuma veleidade de restaurar o *ancien régime*.

Metaforicamente, o *Taʿr+kh as-Skdn* sugere que a reconciliação com os *Arma* pode ser feita sem ressentimentos, pois a justiça divina já punira o Marrocos pela invasão e pelas atrocidades cometidas durante esta. O texto descreve em tons dramáticos a tomada de Marraquexe, a capital da dinastia marroquina, por rebeldes que pilham o palácio do sultão e violam suas mulheres, reproduzindo assim o que tinha acontecido em Tombuctu. Muitas das ricas alfaías saqueadas em Marraquexe são compradas por mercadores, entram no circuito do comércio transaariano e acabam chegando a Tombuctu, onde são compradas e usadas pelos descendentes das vítimas das atrocidades cometidas durante a conquista marroquina da cidade.²⁵ Assim se fechava o círculo, e a história de Tombuctu podia agora passar a uma nova etapa.

O *Taʿr+kh al-Fattsh* fala ainda mais claro da necessidade de renúncia à nostalgia do Império Songai e de reconciliação com os que o haviam destruído. Sob a administração dos *Arma*, Tombuctu esquece o que sofreu durante a invasão, reganha sua prosperidade e vê renascer o brilho de sua vida intelectual – essa visão ideal é apresentada como se já realizada na prática.²⁶

²⁵ Ver as-Saʿd+ (1964: 205-206, texto árabe; 314-315, tradução).

²⁶ Ver Ibn al-Mukhtār (1964: 181, texto árabe; 316, tradução).



Mas, para que o novo pacto entre elites pudesse ser celebrado, era necessário torná-lo atrativo aos próprios *Arma*, que no século XVII continuavam sendo a categoria social dominante do ponto de vista político-militar, e aos quais as linhagens *Askyia* e o patriciado urbano estavam subordinados. Para isso, as-Sa^cd+, e os outros cronistas, produziram longos relatos históricos, que apresentavam as antigas elites do Songai como herdeiras de toda a tradição saheliana de autoridade religiosa e política. Isso as dotava da legitimidade política local de que a classe *Arma* ainda carecia, mas que lhe poderia ser conferida por elas em troca de uma participação mais direta no poder.

Como se sabe hoje, para cumprir sua tarefa política os cronistas seiscentistas de Tombuctu foram obrigados a exagerar a autoridade religiosa dos soberanos *Askyia*, e a disfarçar (através do uso de lendas e por meio do prolongamento das listas de reis songais, e lançando mão de outras manipulações da evidência histórica) os períodos históricos quando o Songai havia estado privado de independência e subordinado ao Mali.²⁷ Por isso é impossível avaliar criticamente as narrações históricas contidas nas crônicas sem levar em conta as motivações ideológicas dos cronistas. Cada parte desses textos necessita ser examinada à luz dos princípios que organizam o todo.

Mas Barth continuou sempre a tratar o *Ta'r+kh as-Skdn* como uma soma de partes independentes. As circunstâncias em que ele conheceu a obra em Gwandu não bastam para explicar isso, pois sua atitude não mudou quando, mais tarde, já em Tombuctu, teve outro manuscrito da mesma crônica ao seu dispor.²⁸

Para o explorador alemão que se fizera historiador do Sahel, e ainda – ao que tudo indica – para uma parte dos historiadores atuais, que anacronicamente se imaginam na mesma etapa que ele, a tarefa

²⁷ Ver Moraes Farias (2003a: capítulo 2).

²⁸ Ver Ralfs (1855: 556 nota 1).

urgente continuou sendo a de legitimar a pesquisa histórica no *Bild as-Skdn*, uma região do mundo cuja história tinha sido dita ou inexistente, ou impossível de ser conhecida em razão da falta de fontes escritas locais. Barth parece ter acreditado que a melhor maneira de efetuar aquela legitimação era tratar a literatura histórica produzida na região como fonte de fatos indiscutíveis, dispensando o impiedoso trabalho da crítica de textos. No caso das crônicas de Tombuctu, os estudiosos que vieram depois fizeram o mesmo. Até a brilhante análise crítica do *Ta'r+kb al-Fattsh*, pelo historiador israelense Nehemia Levtzion (1971), dissecou apenas as motivações políticas, e ideológicas, das passagens falsificadas introduzidas na crônica no século XIX. Levtzion não aplicou o mesmo tipo de análise à parte autêntica do texto, que data do século XVII.

Assim, Barth e seus continuadores (inclusive continuadores africanos) se fizeram vítimas de seu próprio entusiasmo pela historicidade da África. Trata-se porém de um entusiasmo paradoxal, que tende a conceber a literatura histórica africana, acima de tudo, como memória inalterável, e esquece que essa literatura é fruto de um pensamento criador, capaz de repensar e reelaborar as informações disponíveis sobre o passado, e de reestruturá-las de acordo com novos projetos intelectuais. Rebaixa os autores africanos da posição de historiadores e pensadores políticos à condição de meros escribas e informantes. Ora, pelo contrário, os cronistas seiscentistas de Tombuctu foram intelectuais inovadores, praticantes de um gênero literário até então desconhecido na região. Reconhecer seus textos como objeto de crítica histórica é uma homenagem que não devemos mais esquecer de lhes fazer.

CONCLUSÕES

Quando examinamos o ideário de Renascença Africana discutido na África do Sul, país que é um dos mais importantes



cenários de debates intelectuais e políticos do continente, é preciso não esquecer o Sahel. Por sua importância histórico-simbólica, essa região ocupa um lugar central naquele ideário.

O colapso do Império Songai em 1591, sob o impacto da expedição marroquina, foi um exemplo precoce de destruição de uma potência subsaariana por um poder externo. O fato de que a cidade de Tombuctu dispunha de uma classe social altamente letrada em árabe deu ensejo a um conjunto de obras históricas, escrito no século XVII, não por estrangeiros, mas do ponto de vista das tradicionais elites do país, que buscou entender que crises internas tinham reduzido o poderio Songai e tornado possível a catástrofe de 1591, e, ao mesmo tempo, encarou meios de restabelecer estabilidade política e bem-estar na região.

Esses textos africanos contêm a primeira manifestação do esquema ternário (grandeza-queda-recuperação) que, desde então, tem sido tão presente nos discursos sobre a África e seu futuro – no discurso protocolonial de Heinrich Barth como em muitos dos discursos coloniais e anticoloniais, e hoje no discurso de Renascença Africana. O esquema nasceu com a consciência do desequilíbrio de poder que se estabeleceu entre a África subsaariana e o resto do mundo, e persiste junto com esse desequilíbrio.

O papel dos cronistas de Tombuctu na invenção do esquema não tem sido reconhecido porque a função que lhes é imposta pelos discursos posteriores é outra. As crônicas passaram a ser vistas sobretudo como testemunhos de uma grandeza saheliana perdida, que simboliza o futuro a ganhar. As tensões sociais e audácias intelectuais da Tombuctu do século XVII são substituídas pela imagem de um classicismo africano estereotipado.

Ao serem incorporadas a essa Idade de Ouro, cidades como Tombuctu e Gao perdem muito de sua substância. São contempladas com grandes homenagens (o texto de Ortega y Gasset descreve Tombuctu como *urbe gigante*; a placa do coronel Duboin derrama-se

em elogios à antiga riqueza de Gao). Porém tais homenagens muitas vezes mascaram aspectos originais da história daqueles centros urbanos. A informação usada pelo presidente Mbeki no discurso que citamos no começo fala da “Universidade de Tombuctu”. Mas, ainda que a crença na existência dessa universidade seja hoje muito difundida, o sistema de educação superior em Tombuctu nos séculos XVI e XVII (que era excelente até a invasão marroquina) parece ter sido organizado em outros termos.²⁹ O importante é compreender como ele funcionava, em vez de assimilá-lo ao que se fazia em outros centros urbanos do mundo muçulmano, ou na Europa.

Todo discurso de renascença corre o risco de mitificar o passado. Mas esse risco não é inevitável – e subtrair-se a ele é também uma maneira de preservar a capacidade crítica em relação ao presente e aos caminhos para o futuro.

O empenho do governo e das universidades sul-africanas em proteger e estudar os manuscritos de Tombuctu é um dado extremamente positivo da vida africana atual. Certamente é uma contribuição de grande valor à análise dessa literatura africana. Deve ser saudado com alegria e esperança por todos os historiadores do continente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abitbol, Michel, 1979, *Tombouctou et les Arma*, Paris: G.-P. Maisonneuve et Larose.

Anônimo, 1964 (reimpresso em 1981), Texto árabe (hoje perdido) sem título, conhecido como *Notice historique*, traduzido em parte em francês por Octave Houdas e Maurice Delafosse; essa tradução está publicada (sem o texto original) como “Deuxième

²⁹ Ver Hunwick (1999: lviii – lix).



- Appendice” à crônica de Ibn al-Mukhtr (ver abaixo), *Ta’r+kh al-Fattsh* (326-341).
- BARTH, Heinrich, 1857-1858, 5 vols., *Travels and Discoveries in North and Central Africa 1849-1855*, London: Longmans Green.
- Bedaux, Rogier; Jean Polet & Annette Schmidt (eds.), 2005, *Recherches archéologiques à Dia dans le Delta intérieur du Niger (Mali)*, Leiden: CNWS Publications.
- BELLO-KANO, Ibrahim, May-June 2002, “Exploration as Self-Inscription: The Writing of ‘Discovery’ in Heinrich Barth’s *Travels and Discoveries*”, *Jalal* (9-29).
- _____. 2001, “Critical Works on European Exploration Writing: A Conceptual Review”, *Humanities Review Journal* 3 (57-70).
- _____. 2000, “Post-Enlightenment Imaginary: Heinrich Barth and the Making of an Aesthetic in the Central Sudan”, *Kano Studies* (new series), 1 (57-92).
- Bongmba, Elias K., 2004, “Reflections on Thabo Mbeki’s African Renaissance”, *Journal of Southern African Studies*, 30:2 (291-316).
- Costa e Silva, Alberto da, 2006, *A Enxada e a Lança: A África antes dos portugueses*, 3ª edição, revista e ampliada, Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- Crummel, Alexander, 1862, *The Future of Africa*, New York: Scribner.
- García Gómez, Emilio, 1935, “Españoles en el Sudán”, *Revista de Occidente* 50 (93-117).
- Gates Jr., Henry Louis, 1999, *Wonders of the African World*, New York: Random House Trade.
- Geary, Patrick J., 2002, *The Myth of Nations: The Medieval Origins of Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- Haïdara, Ismaël Diadié, 1993, *El Bajá Yawdar y la conquista saadí del Songhay (1591-1599)*, Almería: Instituto de Estudios Almerienses.
- _____. 1997, *L’Espagne musulmane et l’Afrique subsaharienne*, Bamako: Éditions Donniya.

- Hegel, G.W.F., 1953, 2 vols., *Lecciones sobre la filosofia de la historia universal* (tradução por José Gaos das *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte*), 3ª edição, Madrid: Revista de Occidente.
- Hofheinz, Albrecht, 2004, "Goths in the Land of the Blacks: A Preliminary Survey of the Ka'ti Library in Timbuktu". Em: Scott S. Reese (ed.), *The Transmission of Learning in Islamic Africa*, Leiden: Brill (154-183).
- Hountondji, Paulin J., 1980, *Sur "philosophie africaine: critique de l'ethnophilosophie"*, Paris: François Maspero.
- Hunwick, John Owen, 2001, "Studies in *Ta'r+kh al-Fattsh*, III: Ka'ti origins", *Sudanica Africa* 11 (111-114).
- _____. 1999, *Timbuktu and the Songhay empire* (inclui, nas páginas 1-270, a tradução em inglês da Introdução e dos capítulos 1-27, 30, de as-Sa'd+, *Ta'r+kh as-Skdn* – ver abaixo), Leiden: Brill.
- Ibn al-Mukhtr, 1964 (reimpresso em 1981). *Ta'r+kh al-Fattsh* ("Crônica do Pesquisador"), edição do texto árabe e tradução em francês por Octave Houdas et Maurice Delafosse, Paris: Librairie d'Amérique et d'Orient Adrien-Maisonneuve.
- Levtzion, Nehemia, 1971, "A Seventeenth-Century Chronicle by Ibn al-Mukhtr: A Critical Study of *Ta'r+kh al-fattsh*", *Bulletin of the School of Oriental and African Studies* 34:3 (571-593).
- Magnavita, Sonja; Maya Hallier, Christoph Pelzer, Stephanie Kahlheber & Veerle Linseele, 2002, "Nobles, Guerriers, Paysans. Une nécropole de l'Âge de Fer et son emplacement dans l'Oudalan pré- et protohistorique", *Beiträge zur Allgemeinen und Vergleichenden Archäologie* 22 (21-64).
- McIntosh, Susan Keech (ed.), 1999, *Beyond Chiefdoms: Pathways to Complexity in Africa*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moraes Farias, Paulo Fernando de, 2006a, "Introduction – Les thématiques de l'ouvrage". Em: Mamadou Diawara, P. F. de



- Moraes Farias & Gerd Spittler (eds.), *Heinrich Barth et l'Afrique*, Cologne: Rüdiger Köppe Verlag (21-34).
- _____. 2006b, "Barth, le fondateur d'une lecture réductrice des chroniques de Tombouctou". Em: Mamadou Diawara, P. F. de Moraes Farias & Gerd Spittler (eds.), *Heinrich Barth et l'Afrique*, Cologne: Rüdiger Köppe Verlag (215-223).
- _____. 2006d, "Touareg et Songhay: histoires croisées, historiographies scindées". Em: Hélène Claudot-Hawad (sous la direction de), *Berbères ou Arabes?*, Paris: Éditions Non-Lieu (225-262).
- _____. 2006e, "À quoi sert l'épigraphie arabe médiévale de l'Afrique de l'Ouest?". Em: Cyr Descamps & Abdoulaye Camara (par les soins de), *Senegalia: Études sur le patrimoine ouest-africain – Hommage à Guy Thilmans*, Saint-Maur-des-Fossés (Paris): Éditions Sépia (90-105).
- _____. 2003a, *Arabic Medieval Inscriptions from the Republic of Mali: Epigraphy, Chronicles, and Songhay-Tuareg History*, Oxford: Oxford University Press & The British Academy.
- _____. 2003b, "Afrocentrismo: entre uma contranarrativa histórica universalista e o relativismo cultural", *Afro-Ásia* 29-30 (317-343).
- Ortega y Gasset, José, 1924, "Las ideas de León Frobenius", *El Sol*, 12 de marzo.
- Ralfs, C., 1855, "Beiträge zur Geschichte und Geographie des Sudan. Eingesandt von Dr. Barth", in *Zeitschrift der Deutschen morgenländischen Gesellschaft* 9 (518-594).
- as-Sa'd+, 1964 (reimpresso em 1981). *Ta'r+kh as-Skdn* ("Crônica do Sudão"), edição do texto árabe e tradução em francês por Octave Houdas e Edm. Benoist, Paris: Librairie d'Amérique et d'Orient Adrien-Maisonneuve.
- Samarbakhsh-Liberge, Lydia, 2000, "L'African Renaissance en Afrique du Sud: de l'utilité ou de l'utilisation de l'histoire?". Em: François-Xavier Fauvelle-Aymar, Jean-Pierre Chrétien & Claude-Hélène



Perrot, *Afrocentrismes: L'histoire des Africains entre Égypte et Amérique*, Paris: Karthala (381-400).

Villar Raso, Manuel, 1999, *Las Españas perdidas: la odisea africana de los moriscos granadinos*, 3ª edição, Granada: Comares.







VI.

**ÁFRICA DO SUL:
UMA TRANSIÇÃO INACABADA**





ÁFRICA DO SUL: UMA TRANSIÇÃO INACABADA

Paulo G. Fagundes Visentini*

Analúcia Danilevicz Pereira**

A África do Sul apresenta uma das evoluções mais singulares da história contemporânea. Nesta sociedade, uma espécie de “colonialismo interno” criou um sistema de opressão institucionalizada contra a maioria negra e, em menor medida, mestiça e asiática, que foi tolerada pelo Ocidente durante a Guerra Fria, por razões geopolíticas. Curiosamente, o fim da bipolaridade seria o ponto culminante da crise do *Apartheid*, abrindo espaço para uma transição negociada, embora extremamente difícil, rumo à democracia. O governo do *African National Congress* (ANC), encabeçado por Nelson Mandela, acabou com a segregação jurídico-política e reinseriu o país no contexto das nações. Novamente “africana”, a África do Sul pôde tornar-se uma potência regional, capaz de contribuir para o desenvolvimento da África Austral e do Terceiro Mundo, através da Cooperação Sul-Sul e da defesa dos seus valores.

Todavia, a estrutura socioeconômica, com suas formas particulares e impessoais de marginalização, bem como os interesses internacionais a ela vinculados, têm se mostrado muito resistentes e difíceis de alterar. Mais ainda, um governo progressista, atrelado a políticas neoliberais e a necessidades objetivas (nacionais e internacionais)

* Professor Titular de Relações Internacionais da UFRGS, Coordenador do Centro de Estudos Brasil-África do Sul - Cesul e Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais - Nerint/Ilea/UFRGS. Pós-Doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics. (paulovi@ufrgs.br)

** Professora de História Contemporânea da Faculdade Porto-Alegrense (Fapa), pesquisadora do Centro de Estudos Brasil-África do Sul - Cesul e do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais Nerint/Ilea/ UFRGS. Doutora em História pela UFRGS, com tese sobre as relações Brasil-África do Sul. (analuciapereira@fapa.com.br)



do poderoso *business* branco, não deixa de sofrer um progressivo desgaste. Contudo, é inegável a construção de um novo cenário sociopolítico, com a multiplicidade de atores e a participação da maioria da população, outrora “não-cidadã”, e a geração de novas contradições. Desta forma, este impactante país, em que contrasta o convívio da modernidade com o subdesenvolvimento, ainda se encontra em transição, em busca de um novo modelo societário.

O LEGADO DA HISTÓRIA SUL-AFRICANA E O *APARTHEID*

Formalmente o *Apartheid* teve início pouco antes de 1948, mas a segregação antecede essa data em muito, com suas raízes no século XIX. A ideologia da superioridade branca e da discriminação racial era uma exigência do sistema de exploração agrária a que se dedicavam os *afrikaaners*, pois praticavam uma agricultura atrasada e pouco lucrativa em comparação com a cultura extensiva que a burguesia inglesa desenvolvia nas províncias do Cabo e Natal. O pragmatismo mercantil dos britânicos considerava a escravidão como um obstáculo à formação de um mercado consumidor, mas não deixava de estabelecer barreiras rígidas para a ascensão social e econômica dos negros¹.

Ao iniciar a exploração das minas de ouro e diamantes, os grandes capitalistas europeus tiveram que recorrer aos operários brancos com alguma especialização e preparo intelectual. Essas pessoas, na maioria ex-fazendeiros boers que haviam perdido todo o seu capital

¹ Exemplos da posição inglesa são o Decreto Caledon, de 1809, que tornou obrigatório um contrato de trabalho que previa severas punições para o trabalhador que resolvesse mudar de emprego e o *Master and Servant Act*, de 1843, no qual, junto com decretos posteriores, qualificava como crime a rescisão do contrato de trabalho. Por volta de 1850, os ingleses começaram a contratar negros de Moçambique, Lesotho e Botswana, assim como indianos e chineses (esses trabalhadores não podiam levar suas famílias, recebiam apenas uma parte do salário e eram obrigados a voltar a suas regiões se perdessem o emprego). A discriminação racial e os contratos de trabalho nas províncias dominadas pela Inglaterra tinham como objetivo forçar a redução do salário dos trabalhadores brancos mediante a utilização de mão-de-obra negra, quase gratuita.



na guerra de 1899-1902, e também europeus atraídos pela corrida do ouro, faziam exigências e reivindicações trabalhistas, pois conheciam o funcionamento do capitalismo industrial britânico. Os ingleses manipularam habilmente essa situação, prometendo vantagens aos trabalhadores brancos, desde que se tornassem cúmplices na exploração de mão-de-obra negra².

Com a aprovação da Constituição da União Sul-Africana (federação das províncias do Cabo, Natal, Orange e Transvaal), a população negra foi privada do direito ao voto e à propriedade da terra. A partir de 1910, quando o país tornou-se independente da Coroa Britânica, juntamente com a Austrália e o Canadá, várias leis segregacionistas foram implementadas. Entre elas, o *Native Labour Act*, de 1913, estendeu aos trabalhadores urbanos o sistema de submissão vigente nas fazendas, dividindo a África do Sul em duas partes – 7% do território nacional foi deixado aos negros, que representavam 75% da população (bantustões) e 93% das melhores terras foram entregues aos brancos, que correspondiam a 10% da população.

Nas reservas negras predominava a agricultura de subsistência e, nas demais áreas, a exploração capitalista intensiva da terra. Nessa lógica, o segundo setor passou a viver às custas do primeiro, que era visto como uma reserva permanente de mão-de-obra. Em 1923, o *Native Urban Act* limitou drasticamente a possibilidade de os negros se instalarem em cidades consideradas redutos dos brancos. Trabalhadores negros passaram a ser considerados assalariados e seus movimentos ficaram sujeitos ao controle total através de medidas policiais e proibição de casamentos, entre outros impedimentos. E ainda, o *Native Affairs Act* coroou o complexo estabelecimento de uma legislação segregacionista, regulando o sistema de exploração do trabalho negro.

² A *Colour Bar* (Barreira de Cor), de 1898, foi plenamente instaurada no setor mineiro e também nos núcleos urbanos de maioria britânica.



Até a Primeira Guerra Mundial, os interesses econômicos dos brancos eram baseados na complementação da mineração com a agricultura intensiva. Com a recessão do mundo capitalista no pós-guerra houve uma significativa queda nas taxas de lucratividade das minas, obrigando as grandes companhias a contratarem trabalhadores negros. Esse fato acabou por provocar o embate racial entre os trabalhadores assalariados. A greve de Rand, em 1922, foi duramente reprimida pelo governo. A maioria dos grevistas era formada por brancos pobres, descendentes dos boers que haviam perdido suas terras e encontravam dificuldades de acesso à nascente estrutura industrial do país tornando-se, assim, alvo fácil da propaganda nacionalista de extrema-direita. Esses nacionalistas, vencedores nas eleições de 1924, juntamente com seus aliados do Partido Trabalhista, representante da burguesia nacional urbana, promoveram o rompimento com a política liberal implementada pelos defensores dos grandes monopólios mineiros e impuseram medidas protecionistas. O objetivo era o de tentar neutralizar a evasão dos lucros das companhias mineiras sediadas no exterior e utilizar os recursos da agricultura branca para iniciar um processo de industrialização interna, capaz de satisfazer os interesses dos trabalhadores de origem européia.

O surgimento de um capitalismo de Estado promovido pelos nacionalistas permitiu ao país um rápido crescimento. Foram criadas siderurgias, estradas de ferro e centrais elétricas, em um momento, classificado por muitos, como “milagre econômico”. Entretanto, ao final da década de 1920, uma nova crise foi anunciada com a queda do preço do ouro no mercado internacional, colocando em risco também a aliança entre nacionalistas e trabalhistas. A direita nacionalista, para sobreviver no poder, abandonou a aliança com o Partido Trabalhista e apoiou-se no, outrora rechaçado, capital estrangeiro. Nessa direção, os *afrikaaners* continuavam controlando o poder e mantinham o sistema de segregação racial. A reconciliação com a elite pró-britânica, embora permitisse a ampliação dos lucros “estrangeiros”, garantiu a organização interna em relação ao sistema segregacionista. Todavia, o novo surto industrial,

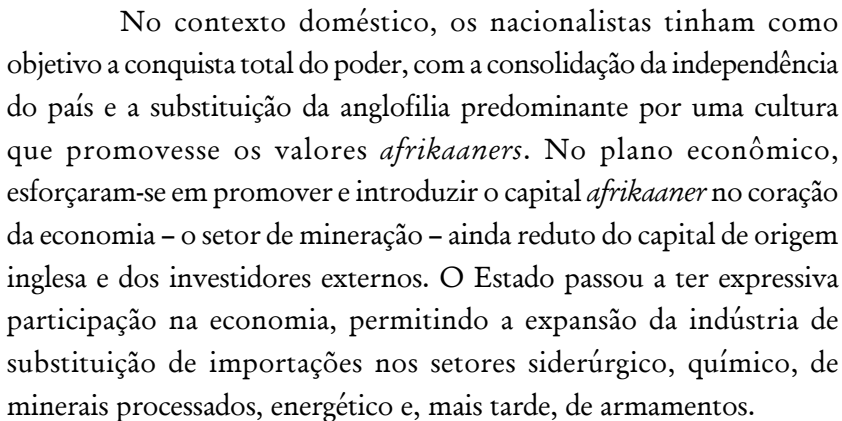


que resultou no aumento do número de negros empregados no setor, reabriu o debate entre nacionalistas³ e pró-britânicos.

De qualquer forma, a partir de 1948, efetivamente, o *Apartheid* foi implantado e a fusão, estabelecida em 1934 pelo Partido Unido – reunindo o Partido Nacional e o Partido Sul-Africano (que contava com o apoio da população de origem inglesa e de uma parcela menos significativa dos *afrikaaners*), chegou a seu fim. Com os nacionalistas novamente no poder de forma “independente”, a União Sul-Africana entrou em uma fase muito mais complexa, quando foram produzidas mudanças políticas, econômicas e sociais que forjaram um país, de certa forma, na “contramão da História”. O que caracterizou o novo período foi a dissociação entre poder político e poder econômico; a população de origem inglesa manteve o poder econômico, enquanto os *afrikaaners* passaram a deter o poder político. Assim, a institucionalização do *Apartheid* tornou-se um dos pilares do novo surto de desenvolvimento.

A percepção do novo governo em relação à política externa do país, diante da sua posição geoestratégica e da extensão da Guerra Fria para cenários secundários, foi a de identificar-se como um “país europeu estabelecido na África”. É preciso levar em conta que a elite branca mantinha vínculos tradicionais com a Europa Ocidental e, posteriormente, com os Estados Unidos. Geograficamente, o país encontra-se na confluência de rotas marítimas e possui, em seu subsolo, riquezas minerais importantes para o desenvolvimento econômico moderno, que o Ocidente necessita e que faz, da União, um bastião do chamado “mundo livre”. A União Sul-Africana explorou essa circunstância com propósitos de ordem política, econômica e de segurança.

³ Ao discurso nacionalista *afrikaaner* somaram-se elementos fascistas manifestos, por exemplo, na sociedade secreta *Afrikaaner Bond* (Irmandade *Afrikaaner*). A recessão no pós-Segunda Guerra Mundial repetiu o fenômeno, quando os brancos pobres, ameaçados pelo desemprego, elevaram seu racismo com o slogan *Gevaar Kaffer, Koelie, Komunismus* (Cuidado com os negros, com os índios e com o comunismo).



146





1954) e, posteriormente, por Johannes Gerhardus Strijdom (1954-1958), decidiu que os interesses sul-africanos seriam melhor defendidos mediante a afirmação categórica de sua soberania. Conforme Hélio Magalhães de Mendonça (2000, pp. 18-19)⁴

Em 1948, o governo de Pretória comunica à ONU que o mandato do Sudoeste Africano⁵ havia terminado e anuncia a interrupção do envio de relatórios de cortesia. Em 1949, o território passa a ter representação no Parlamento da União. Em 1950, Pretória recusa-se a aceitar o parecer da Corte Internacional de Justiça que, embora reconhecendo como intangível o mandato, determina que a União deverá se submeter à ONU, na questão, como fizera à Liga das Nações. A ONU decide então aceitar petições contra a administração sul-africana no território apresentadas pelo reverendo Michael Scott e ouvir – o que o mandato da Liga não autorizava – o depoimento dos chefes Herero, Nama e Damara, cujo caso defende. As relações com a ONU amargam-se ao ponto de a União quase retirar-se do organismo, quando, ao contrário, em 1958, volta a ter nele participação ativa, afirmando que alguns governos mostram maior compreensão para com a posição sul-africana. Em 1955, retira-se da Unesco.

Ainda, segundo Mendonça, a partir de 1952 a questão do *Apartheid*, denunciada pelos países árabes e asiáticos, passou a ser discutida. Várias resoluções foram aprovadas em anos subseqüentes, com caráter de recomendação, pressionando o governo sul-africano a revogar a legislação segregacionista e a submeter o Sudoeste Africano ao sistema de tutelas da Organização. Em contrapartida, e como reação

⁴ O autor é diplomata de carreira e serviu na Embaixada do Brasil em Pretória.

⁵ Em 1919 a União Sul-Africana obteve a antiga possessão britânica da *South West Africa* (atual Namíbia), que se tornou seu protetorado.



à política no plano multilateral, o governo sul-africano valorizou o canal bilateral com base na identidade de valores, em especial o anticomunismo. Reatou relações com a República Federal da Alemanha (RFA) e a Itália, estabeleceu vínculos diplomáticos na Europa com a Áustria, Espanha, Portugal e Suíça e, na América do Sul, com a Argentina e Brasil. Com os países europeus, o relacionamento intensificou-se nas áreas econômica e comercial. Porém, no campo político, as relações eram frias, pois havia a preocupação entre os países ocidentais em não parecer cúmplices das práticas segregacionistas (2000, p. 20).

Com o Reino Unido, as relações sul-africanas sofreram importantes transformações devido à necessidade de afirmar a independência do país. Mesmo o governo britânico sendo, à época, o principal parceiro e maior investidor estrangeiro da União Sul-Africana, as relações políticas esfriaram significativamente, ainda que os britânicos tentassem restringir as medidas punitivas da comunidade internacional em relação aos sul-africanos. No entanto, desconfiavam das pretensões expansionistas da União. Não foi bem recebida, no Reino Unido, que procurava manter as colônias concedendo-lhes autonomia, a oposição sul-africana a qualquer pretensão de autodeterminação no continente. Com a ascensão de Hendrik Frensch Verwoerd ao cargo de primeiro-ministro (1958-1966), articulador da teoria do desenvolvimento separado, o *Apartheid* ganhou novas características.

Em 1959, ao propor a Lei de Promoção do Autogoverno Banto, Verwoerd leva o *Apartheid* às últimas consequências lógicas. O objetivo era o de transformar as antigas reservas negras, organizadas por tribos e de acordo com as tradições de chefia, em Autoridades Territoriais; os chamados bantustões⁶. Trata-se do estabelecimento de

⁶ O termo *bantustão* nunca foi oficial e era geralmente cunhado pelos inimigos do regime para ridicularizá-lo. *Bantu* é o nome de um grande grupo de povos africanos e *stão* é uma terminação de origem persa que designa território determinado de um povo.



autogoverno (autonomia administrativa), sob a égide de Pretória, portanto, sem possibilidade de autonomia política. Ao argumentar em torno do projeto de lei no Parlamento, o primeiro-ministro defendeu a constituição de uma comunidade de nações (uma branca e oito bantas), às quais se juntariam os protetorados britânicos, cuja independência também passou a defender (PEREIRA, 1986, p. 36). Em boa medida, Verwoerd conseguiu eliminar um elemento de discórdia com os britânicos, que resistiram a todas as tentativas de anexação do *BSL-states* (Botswana, Lesotho e Suazilândia).

Com o objetivo de esvaziar as pressões por um governo de maioria na União Sul-Africana, os bantustões foram uma espécie de “evolução” do *Apartheid*. Condenados pela ONU em 1971, o sistema foi acusado de “dividir os africanos, confrontando uma tribo com outra, enfraquecer a frente africana na sua luta pelos justos e inalienáveis direitos e consolidar e perpetuar o domínio por parte da minoria branca” (PEREIRA, 1986, p. 36). Quatro bantustões tornaram-se independentes e os demais optaram apenas por autonomia. Esses “Estados Independentes” organizaram-se politicamente de acordo com uma constituição concebida pelo governo sul-africano e que, posteriormente, foi aprovada pela República nascente. Na verdade, esses pseudo-Estados de base tribal foram criados pelo regime para manter os negros fora dos bairros e terras brancas, mas sistematicamente perto delas para servirem de mão-de-obra barata.

O conceito em torno dos bantustões corresponde aos primeiros anos do *Apartheid*, mas só nos anos 1970 a “independência” foi concedida pelo governo sul-africano e a organização das regiões redimensionada. O bantustão Bophuthatswana abrigava o grupo étnico Tswana. Com uma área de 40.000 km², estava distribuído em sete enclaves separados, nas antigas províncias do Transvaal, Cabo e Estado Livre de Orange. Em 1971, o governo concedeu autodeterminação, e em 5 de dezembro de 1977 a independência, ficando seus habitantes privados da nacionalidade sul-africana. Em



Transkei, reunia-se o grupo étnico Xhosa. Localizado a nordeste da província do Cabo, com um pequeno enclave no KwaZulu-Natal, esse bantustão tornou-se independente em 26 de outubro de 1976. Essa era a região de origem de Nelson Mandela, mas tornou-se famosa pelo seu líder, Kaiser Matanzima.

Outro bantustão que reuniu a etnia Xhosa foi o de Ciskei. Independente em 4 de dezembro de 1981, possuía uma área de 7.700 km² em duas áreas separadas – uma, na parte oriental da antiga província do Cabo e uma pequena porção de costa no Oceano Índico. Em 1961, esse território passou a ser uma região administrativa separada e, em 1972, o governo sul-africano concedeu-lhe autodeterminação. Em 13 de setembro de 1979, Venda tornou-se independente. Localizado a nordeste da antiga província do Transvaal, atual província de Limpopo, esse bantustão, que abrigava o grupo étnico Venda, recebeu autodeterminação em 1973 e posterior independência.

Os bantustões Gazankulu, KaNgwane, KwaNdebele, KwaZulu, Lebowa e QwaQwa nunca tornaram-se independentes. Gazankulu, de etnia Tsonga, localizava-se a nordeste da antiga província do Transvaal. Em 1971, o governo sul-africano concedeu-lhe autodeterminação. KaNgwane, também localizado a nordeste da antiga província do Transvaal, atual província de Mpumalanga, reunia o grupo étnico Swazi. Em 1981, o governo atribuiu-lhe autodeterminação, com o objetivo de formar uma zona-tampão contra a infiltração de guerrilheiros do ANC. Ainda em 1981, foi criado KwaNdebele, de etnia Ndebele, na atual província de Mpumalanga. Criado na antiga província do Natal, atual KwaZulu-Natal, o Kwazulu tem suas raízes na reserva para nativos Zulus estabelecida pelos britânicos na colônia do Natal, ainda no século XIX. Mais tarde, o governo do Partido Nacional organizou territórios separados para brancos, negros e mestiços. Em 1959, foram nomeadas autoridades tribais e regionais para o Kwazulu e, em 1972, o bantustão recebeu autonomia, com a autoridade territorial transformada em uma



“assembléia legislativa”, sendo Mangosuthu Buthelezi, antigo chefe tribal, nomeado ministro-chefe. Esse território era relativamente extenso (ocupando cerca da metade da então província de Natal), mas formado por um grande número de entidades separadas, incluindo uma na costa, junto à fronteira com Moçambique. Os Zulus são em cerca de 7 milhões, a maioria vivendo no Kwazulu-Natal. Por fim, Lebowa, localizado a nordeste da antiga província do Transvaal, atualmente nas províncias Mpumalanga e Limpopo, e QwaQwa, localizado na província do Estado Livre, junto a Lesotho, reuniam os grupos étnicos Sotho do Norte ou Pedi e Sotho do Sul, respectivamente.

Diante de um intenso movimento de descolonização, o governo sul-africano encontrou na particularidade de um “colonialismo interno” a solução para a consolidação de um longo processo de formação e desenvolvimento do sistema capitalista local. Por outro lado, na solução neocolonial clássica “o Estado colonizador se retira do território até então colonizado e a administração do novo Estado passa, no caso, a ser assumida por uma nova e dominante elite local, mantendo, porém, o antigo Estado e classe colonizadora suas anteriores e estratégicas posições econômicas” (PEREIRA, 1986, p. 32). No caso sul-africano, sabe-se, a classe ou nação colonizadora não pode retirar-se a um Estado de origem e essa especificidade não impediu que fosse encontrada uma saída igualmente particular e original para o neocolonialismo⁷. O fracionamento da população negra produziu um formidável contingente de mão-de-obra disponível e barata, com que a indústria e a agricultura das áreas brancas se abasteciam livremente. E ainda, com o desenvolvimento desses bantustões e Estados Independentes, surgiu uma classe negra dirigente que, embora dependente, assumiu as responsabilidades administrativas e parte das

⁷ Sobre o tema ver os trabalhos de BROWN, Michel Barrat. *A Economia Política do Imperialismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 e UKRUMAH, Kwame. *Neocolonialismo: último estágio do Imperialismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.



atividades econômicas, particularmente as comerciais. Essa nova classe, integrada por africanos, chamada a cooperar nesse esforço de racionalização das formas tradicionais de dominação econômica, social e racial, beneficiou-se da proposta neocolonial e aderiu, com sua enorme carga de contradições, aos propósitos de minar o processo e as lutas de libertação nacional. Essa pequena elite, beneficiada à margem do *Apartheid*, tentou cumprir seu papel de reduzir os anseios em torno da libertação nacional e restringi-los a reivindicações locais baseadas em um fracionado nacionalismo tribal.

Por outro lado, a estruturação do sistema do *Apartheid* foi acompanhada pela luta anti-racista. Em 1912, foi fundado o *African National Congress* (ANC), primeira organização política dos negros sul-africanos. Seus criadores, egressos das escolas mantidas por missionários europeus, muitos deles com estudos e títulos obtidos em universidades americanas e européias, estabeleceram um programa inicialmente conciliador. Os primeiros líderes do ANC acreditavam que poderiam discutir com os *afrikaaners* o conteúdo injusto das leis de segregação racial e pensavam também convencer os liberais britânicos a admitir a co-participação dos negros nas questões políticas. Logo a perspectiva inicialmente perseguida pelos líderes do ANC seria posta à prova diante da greve de 40 mil mineiros negros, em 1920⁸. A posição inicial do ANC pode ser ilustrada através do relato de Jacob Zuma⁹ ao analisar a política de criação dos bantustões. Conforme Zuma,

A política de bantustização começou com o partido Nacionalista, que está no poder da África do Sul desde 1948. A criação de bantustões é uma resposta à grande vaga de libertação no continente africano e às mobilizações de nosso povo na África do Sul. Em vez de romper com o *apartheid*, foram criados os bantustões, que têm

⁸ Em torno de 1920 foi fundado o Sindicato de Comércio e Indústria (ICU), que reunia os trabalhadores negros e, em 1921, foi fundado o Partido Comunista Sul-Africano, em sua maioria, integrado por brancos.



origem em nosso contexto histórico. Durante a conquista, as populações africanas lutaram como tribos, como grupos separados. Essa separação tribal foi favorável ao conquistador. O *African National Congress* foi fundado com propósitos de congregar a nação africana, e, desde então, suas ações têm sido sempre no sentido de criar uma consciência nacional, de verdadeira comunidade entre várias nacionalidades em nosso país. Nessa linha, em 1946, deu-se o pacto entre o ANC e o Congresso Indiano da África do Sul, outro grupo racial oprimido. Já a campanha do desafio, em 1952, fora conduzida por uma ampla unidade entre vários grupos e organizações de massa, sendo criado, nessa oportunidade, o *Conselho de Planejamento Comum* para coordenar a campanha. Esse conselho deu lugar, posteriormente, ao Comitê Consultivo Nacional, constituído por representantes do ANC, do Congresso Indiano Sul-Africano, do Congresso dos Democratas (integrado este por pessoas brancas e criado por iniciativa do ANC). Em face desses vitoriosos esforços e ações de unidade nacional, o governo racista concebeu mecanismos contrários de divisão e segregação: entre eles, a política de criação dos bantustões, que estabelece e estimula uma nova dimensão do tribalismo no país. Nessa época, os bantustões serviram, igualmente, para confundir – ante nosso povo e frente à opinião mundial – o gigantesco processo de descolonização no continente africano.

Na década de 1940, o ANC adotou uma estratégia de resistência não violenta em relação às leis segregacionistas e, em 1955, conseguiu ampliar a frente anti-racista através da chamada *Freedom Charter* (Carta da Liberdade)¹⁰, subscrita também pelos movimentos

⁹ Em 1980, Francisco José Pereira entrevistou em Maputo, Moçambique, Jacob Zuma, então representante do ANC nesse país. A entrevista completa foi publicada na obra *“Apartheid: o horror branco na África do Sul”*, São Paulo: Brasiliense, 1986.

¹⁰ A Carta da Liberdade foi adotada no Congresso do Povo, em Kliptown, a 26 de junho de 1955.



de indianos, de mulatos, de liberais e de socialistas. A Carta apresentava uma denúncia radical do *Apartheid* e discutia sua abolição, bem como defendia a redistribuição da riqueza. Durante a Segunda Guerra Mundial, foram intensas as atividades de mobilização social, quando se verificou mais de 300 greves envolvendo 58 mil trabalhadores negros e 60 mil brancos, representando uma alteração do sistema político imposto pelos *afrikaaners*. Essas greves provocaram o surgimento, dentro do ANC, de um setor mais radical liderado por Nelson Mandela e Oliver Tambo, que assumiram, lentamente, posições de comando dentro da organização. Em 1958, setores do ANC que discordavam da política multiracial do movimento criaram o *Pan-Africanist Congress* (PAC), que, em 1960, convocou uma manifestação na cidade de Sharpeville para protestar contra a lei que limitava o movimento dos trabalhadores negros em áreas reservadas aos trabalhadores brancos. A repressão foi intensa e, em seguida, PAC, ANC e Partido Comunista foram postos na ilegalidade.

A luta anti-racista, que originalmente propunha-se conciliadora, sofreu uma mudança radical após esses episódios. O ANC formou um braço armado, o *Umkhonto we Sizwe* (“Lança da Nação”) e o PAC organizou o *Poqo* (“Somente Nós”), quando, em 1963, Nelson Mandela foi preso e condenado à prisão perpétua, enquanto Oliver Tambo foi compelido a assumir o comando do movimento no exílio. A repressão governamental e a falta de apoio dos países vizinhos – dominados por regimes aliados dos *afrikaaners* – impediram a ampliação da guerrilha e o recrutamento das grandes massas. A vitalidade do sistema do *Apartheid*, se deveu, em boa medida, ao interesse do capital internacional em investir na região, atraído pelo grande mercado de mão-de-obra barata. As inversões estrangeiras, especialmente as norte-americanas, quintuplicaram seu valor entre 1957 e 1958.



A política protecionista dos *afrikaaners* criou a infraestrutura necessária para o estabelecimento de grandes indústrias que culminou com o desenvolvimento de um pólo industrial capaz de abastecer toda a África Austral. Acompanhando esse processo, deve-se destacar o gradativo aumento de trabalhadores rurais negros que chegavam às cidades. A miséria dos bantustões e a ausência de serviços e assistência de todo o tipo provocaram o êxodo massivo que afetaria significativamente o interesse de outros grupos sociais, como os mulatos, que pretendiam integrar-se à economia branca. Em 1976, outro episódio de contestação resultou no massacre de 600 manifestantes negros em Soweto (*South West Township*), no subúrbio de Johannesburgo. Os acontecimentos de Soweto colocaram o problema da condição dos negros diante dos olhos da minoria branca – a crise havia chegado às suas cidades.

GUERRA NÃO DECLARADA, INSURGÊNCIA E ISOLAMENTO EXTERIOR

Com o propósito de consolidar a emancipação política sul-africana, Verwoerd submeteu o estatuto de república para a União Sul-Africana a *referendum*, saindo vencedor em outubro de 1960. Constituída a República, sua política externa encaminhou-se para o auto-isolamento, pois mesmo diante de todos os apelos para moderar a política de segregação, o primeiro-ministro confiava que os interesses envolvidos na aliança ocidental com a República Sul-Africana evitariam sua marginalização. Tendo em vista o equilíbrio de poder no contexto da Guerra Fria e a influência das novas nações na ONU, tanto o Reino Unido quanto os Estados Unidos incentivaram essa posição devido ao receio de uma efetiva influência comunista sobre os movimentos de resistência. No âmbito multilateral, as resoluções da ONU tornaram-se cada vez mais condenatórias do *Apartheid*, sugerindo o rompimento das relações



diplomáticas e econômicas¹¹. De qualquer forma, Verwoerd colocou o país no caminho de um rápido crescimento econômico com medidas de controle de importações e dos fluxos financeiros, como repatriação de lucros e exportação de capitais. Ao mesmo tempo, foi um período de intensa repressão, quando a polícia conseguiu quebrar as organizações clandestinas ao prender seus líderes, que foram levados a julgamento e sentenciados.

Com o assassinato de Verwoerd, em setembro de 1966, assumiu o cargo de primeiro-ministro Balthazar Johannes Vorster (1966-1978), que inaugurou um estilo menos autoritário e mais descentralizado, mas não menos repressivo. No âmbito diplomático, promoveu a *outward policy* (política para o exterior), em uma perspectiva voltada para o reconhecimento do seu país e do seu regime. A aparente distensão patrocinada por Vorster permitiu a difusão da idéia de que o desenvolvimento econômico seria o caminho para a pacificação interna e para o gradual desmantelamento do *Apartheid*, o que, na sua visão, facilitaria um processo de desaceleração das pressões internacionais. Como parte dessa política, o governo de Pretória criou o Departamento de Propaganda, que implementou uma ampla campanha de divulgação e convencimento em torno de tal proposta, bem como os serviços de inteligência conduzidos pelo *Bureau of State Security* (Boss). Em 1972, foi constituído por lei o Conselho de Segurança do Estado, que passaria a ter um papel importante a

¹¹ Em 1963, uma Resolução do Conselho de Segurança recomendou o embargo voluntário de armas. No que se refere ao Sudoeste Africano, a Assembléia Geral das Nações Unidas (Agnu) afirmava que o governo sul-africano estaria administrando o território de forma contrária ao mandato e à Carta da Organização. Anos antes, em 1960, Etiópia e Libéria interpelam a RAS por repressão violenta de distúrbios populares. A essas iniciativas juntaram-se aquelas adotadas pela Organização da Unidade Africana (OUA), como proibição ao sobrevôo e pouso no continente para aeronaves sul-africanas e a aceitação do emprego de meios violentos na luta pela emancipação. Em 1964, a RAS é suspensa do Comitê Olímpico Internacional e da Federação Internacional da Associação de Rugby. É também expulsa da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização para Alimentação e Agricultura (FAO). No ano anterior, em 1963, já havia sido expulsa da Organização Mundial da Saúde (OMS).



desempenhar, tanto no contexto doméstico, como externo. Nesse sentido, os militares passaram a ter maior participação nas decisões em torno da política externa.

O espaço africano tornou-se prioritário. A aceitação da África do Sul no continente passou a ser um objetivo central no projeto de inserção externa. Todavia, a aproximação não deveria acontecer em termos políticos, mas sim através de assistência, centrando-se na cooperação e nos investimentos conjuntos. Um dos primeiros grupos incluía os bantustões e os territórios do *BSL-states*, que se tornaram independentes sob o mando de governos moderados. Com Botswana, Lesotho e Suazilândia, a República Sul-Africana firmou, em 1969, um acordo de união aduaneira. O segundo grupo era formado por Angola, Moçambique, Rodésia¹² e Malawi. O fluxo migratório para o trabalho nas minas, o comércio, as interconexões ferroviárias e as obras de infra-estrutura foram vínculos que se formaram, persistiram e passaram a gerar dependência.

O terceiro grupo, fora do *cordon sanitaire* (cordão de segurança), envolvia Gana, a República Malgache, Seychelles, Gabão, Quênia, Senegal e Costa do Marfim. O diálogo com esses países, muitas vezes através de contatos secretos, foi possível em virtude do Manifesto de Lusaka, de 1969, lançado no âmbito da OUA por quatorze países da África Oriental e Central, quando passaram a reconhecer a República Sul-Africana como país africano independente e acordaram em lutar contra o *Apartheid* por meios pacíficos. Entretanto, logo se tornaria evidente que o real objetivo de Vorster era o de angariar o reconhecimento do regime e não discutir a possível moderação e eliminação, como provavelmente supunham seus interlocutores.

¹² A República da África do Sul não aderiu às sanções impostas à Rodésia pela ONU e auxiliava o regime branco de Ian Smith na repressão à guerrilha das organizações negras, bem como manteve envolvimento militar na contra-insurgência em Angola e Moçambique, criando assim uma “força coerciva entre os territórios com governo branco na África Austral”. Ver a obra de GELDENHUYS, Deon. *The diplomacy of Isolation: South Africa Foreign Policy Making*. Braamfontein: Macmillan, 1984.

O colapso do colonialismo português na África, seguindo a derrubada do regime salazarista em abril de 1974, representou uma ameaça em termos de segurança para a África do Sul. A exposição de suas fronteiras e da Namíbia a Estados que adotavam políticas anti-*Apartheid* e o quase cercamento da Rodésia pelos *Frontline States* (Estados da Linha de Frente)¹³, fez com que Pretória formulasse e apresentasse uma nova iniciativa em termos de política regional – a chamada *détente* – que norteou as relações internacionais na África Austral entre 1974 e 1975. Dessa forma, Vorster procurou encaminhar uma solução às questões da Rodésia e do Sudoeste Africano, temeroso de que os conflitos pudessem aumentar. Segundo Geldenhuys (1984), Vorster promoveu, em colaboração com o presidente da Zâmbia, Kenneth Kaunda, a Conferência de Victoria Falls entre Ian Smith e os movimentos guerrilheiros do Zimbábue. A iniciativa República Sul-Africana-Zâmbia convocou, também, em Windhoek, Namíbia, a Conferência Constitucional de Turnhalle, em que todos os grupos étnicos, pela primeira vez, discutiram o futuro político do país. Pretória exerceu alguma pressão sob o regime branco de Ian Smith, para que um governo majoritário africano fosse aceito, mas mostrou menos empenho no caso da Namíbia, ilegalmente ocupada pela própria África do Sul.

Embora a *détente* tenha falhado dramaticamente, Vorster visava alcançar objetivos importantes. Entre eles, a criação de alternativas para os planos internacionais de emancipação de territórios; a formação de governos com participação da maioria, mas liderados pelas elites brancas; a obtenção da boa vontade dos países de governo negro na região, daí a aproximação com Kaunda. Ainda que não seja um fator imprescindível, as bases de apoio externo em territórios fronteiriços jogam um papel importante no processo de desenvolvimento e consolidação dos

¹³ Os Estados da Linha de Frente consistiam em Zimbábue, Angola, Botswana, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia. Em 1990, a Namíbia ingressou no grupo e, em 1994, a própria África do Sul.



movimentos de libertação nacional. Assim, para fins de ilustração, foi o desenvolvimento da luta de libertação em Moçambique apoiado por suas bases na Tanzânia, e em Angola, com suas bases na Zâmbia e na República Popular do Congo. Posteriormente, as bases de apoio ao *Zimbabwe African National Union* (Zanu), de Robert Mugabe, em Moçambique e ao *Zimbabwe African People's Union* (Zapu), de Joshua Nkomo, mantidas no território da Zâmbia, foram fundamentais para a luta de libertação nacional travada na Rodésia do Sul. A política da *détente* chegaria a um impasse, não pela percepção equivocada de Vorster quanto à alteração da correlação de forças na região, mas, sobretudo, pela inflexibilidade de seu governo em relação à Namíbia e pela recusa de Ian Smith em considerar a participação africana no processo político da Rodésia.

Contudo, a *détente* recebeu o golpe mortal da própria África do Sul devido ao seu envolvimento na guerra civil em Angola, que culminou com a invasão sul-africana a esse país entre setembro/outubro de 1975 e janeiro de 1976. A intervenção militar em Angola provocou uma virada na política regional, pois embora o governo sul-africano colaborasse clandestinamente com Portugal no combate aos movimentos guerrilheiros e tivesse atravessado a fronteira com Angola na perseguição aos guerrilheiros da *South West Africa People's Organization* (Swapo)¹⁴, bem como tivesse auxiliado Ian Smith com o envio de polícia paramilitar na Rodésia, até então não havia ocorrido uma intervenção direta com força militar na política interna de seus vizinhos. Conforme Döpcke (1998), a intervenção em Angola fundou uma tradição de interferência repressiva no subcontinente que, durante a era de desestabilização da *Total National Strategy* nos anos 1980, assumiu caráter sistemático.

A intervenção sul-africana em Angola, ao lado da Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e da União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita) baseou-se na percepção de

¹⁴ Movimento de libertação da Namíbia.

que um governo angolano do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) poderia ameaçar os interesses de segurança da África do Sul em função de um possível apoio à Swapo. Essa percepção, desenvolvida principalmente por parte da inteligência militar, não representava, necessariamente, um planejamento político e estratégico. Tal perspectiva pode ser identificada, primeiramente, pelo fato de a África do Sul não utilizar todo o seu potencial militar, pois supunha, equivocadamente, que a resistência do MPLA seria frágil diante do poderio da FNLA e da Unita. Em segundo lugar, o governo sul-africano não esperava a inteira disposição da União Soviética e, principalmente, de Cuba, em ajudar o MPLA, e, por outro lado, o distanciamento dos Estados Unidos. Por fim, o engajamento militar moderado dos sul-africanos refletia uma disputa de orientação política regional no centro do poder na África do Sul. A experiência sul-africana em Angola foi desgastante para o país que, pela primeira vez, envolvia-se em uma guerra africana sem conseguir alcançar nenhum de seus objetivos.

Os anos 1980 representaram o esfacelamento do *cordon sanitaire* de colônias brancas que protegiam a África do Sul da “onda negra”. Em seguida a Angola e a Moçambique, a Rodésia do Sul tornou-se independente, sob o nome de Zimbábue, com o governo de Robert Mugabe. Como argumenta Döpcke (1998, p. 138),

A vitória nas eleições de fevereiro-março de 1980 de R. Mugabe, e do seu partido Zanu-PF, mostrou, mais uma vez, um erro de cálculo por parte da assessoria estratégica da África do Sul. A guerra de libertação de Zimbábue ganhou enorme fôlego com a independência de Moçambique em 1975, expondo assim a Rodésia do Sul à infiltração de guerrilheiros ao longo de 1.000 quilômetros de fronteira com Moçambique. A África do Sul investiu pesadamente na “solução interna” e no seu candidato, Bishop Abel Muzorewa, que foi inventado por Ian Smith como último salvaguarda na tentativa



de exclusão do poder no país dos dois movimentos de libertação (Zanu e Zapu). Quando as eleições “internas” em 1979 nem satisfizeram a comunidade internacional, nem pacificaram o país, e a reunião da cúpula dos países da *Commonwealth* obrigou a primeira-ministra britânica, M. Thatcher, a concordar com a convocação de uma conferência constitucional, incluindo os dois movimentos, a África do Sul jogou seu peso, sobretudo financeiro (mais clandestina do que abertamente), novamente atrás de Muzorewa. Nas eleições livres de 1980, finalmente, Bishoph ganhou 3 das 100 cadeiras do parlamento e o encercamento da África do Sul, por Estados hostis à política do *apartheid* e simpáticos aos objetivos do CNA [ANC], se completou na sua fronteira norte.

O colapso das colônias brancas que circundavam a África do Sul foi acompanhado pela intensificação da resistência interna no país iniciada com a revolta de Soweto, em 1976. Esse novo contexto sul-africano, além de produzir uma grave crise interna, provocou uma reação externa drástica, na forma de embargo de armas. Em 1963, as Nações Unidas impuseram um embargo voluntário para a venda de armas à África do Sul, que, na ocasião, foi aderido por muitos países. No entanto, o embargo tornou-se obrigatório apenas em 1977. A resposta de Pretória veio com a intensificação da produção interna de armamento, que, desde 1968, com a criação da *Armaments Development and Production Corporation* (Armascor) já demonstrava a preocupação do governo sul-africano com a questão¹⁵. A ascensão do ex-ministro da defesa Pieter Willem Botha (1978-1984/1984-1989), significou um substancial aumento dos militares no poder e, por conseguinte, a intensificação dos ataques às bases da ANC nos Estados da Linha de Frente, assassinando líderes do grupo e destruindo suas bases militares.

¹⁵ Entre o início dos anos 1960 e o fim dos anos 1970, a Força de Defesa Nacional do país aumentou de 20.000 para 80.000 membros. Ver BUTLER, Anthony. *Contemporary South Africa*. New York: Palgrave Macmillan, 2004. p. 150.

A dupla crise, interna e externa, levou a uma profunda reformulação da política e ao surgimento da *Total National Strategy*, como dito anteriormente. O conceito de “estratégia total” origina-se de um documento do Ministério da Defesa de 1977, mas foi somente posto em prática nos anos 1980¹⁶, quando a política do “*Constructive Engagement*” (Compromisso Construtivo) do presidente Ronald Reagan criou um ambiente favorável para a coerção militar e econômica na África Austral (DÖCKE, 1998, p. 138). A nova aliança com os Estados Unidos foi fundamental para que o governo sul-africano pudesse pôr em prática sua política de “guerras não-declaradas” com seus vizinhos. A partir da administração Reagan e de seu *Assistant Secretary for African Affairs*, Chester Crocker, a África Austral ganhou novo significado no contexto da Segunda Guerra Fria. A abordagem regionalista em relação à região durante o governo de Jimmy Carter foi substituída por uma visão globalista de combate mundial ao comunismo. Dentro da nova lógica, foi possível à elite branca recuperar seu *status* como interlocutora em nível internacional. O *Constructive Engagement* patrocinou o estabelecimento de um diálogo associado e construtivo com a minoria branca e incentivou a política do *Apartheid*, quando essa começava a perder seu vigor diante dos novos acontecimentos regionais.

Segundo a concepção da nova estratégia, a África do Sul encontrava-se sob ameaça de um ataque total (*total onslaught*) de inspiração comunista. Em contrapartida, na definição da *Total National Strategy*, era necessária “uma ação coordenada e interdependente em todos os campos de atividade”. Assim, a política tornava-se militarizada, com ênfase na contra-insurgência e no controle sistemático da inquietação social combinado com reformas paliativas

¹⁶ Nesta década também foram desenvolvidos programas de armas nucleares (com urânio enriquecido em solo próprio), químicas e biológicas. Em 1991, a África do Sul assinou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Ver BUTLER, Anthony. Op. cit., p. 151.



do sistema. Acionava-se, assim, a via intervencionista da desestabilização. De acordo com Greg Mills (1994, p. 15),

A ameaça militar externa convencional, a insurgência doméstica com apoio do exterior, a propaganda anti-*apartheid* e as pressões econômicas internacionais são projetadas como uma guerra comandada pelo Kremlin contra Pretória.

A desestabilização objetivada pelo governo de Pretória, baseava-se no princípio da coerção econômica e militar dos vizinhos para impor a hegemonia sul-africana. Acreditava o governo que, dessa forma, conseguiria controlar e eliminar o apoio externo aos movimentos de resistência interna e também no Sudoeste Africano, na expectativa de substituir governos hostis por aliados. A África do Sul passou a fazer incursões sistemáticas nos países vizinhos, dando assistência de combate a grupos antigovernamentais como nos casos da Unita e da FNLA. Compunha também a estratégia total, o apoio financeiro e logístico, no treinamento e no armamento, bem como a garantia do território sul-africano para grupos que lutassem contra os Estados da Linha de Frente – a Unita, em Angola, a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), as milícias de Muzurewa e Sithole e os dissidentes da Zapu em Zimbábue, assim como a chamada *Lesotho Liberation Army*.

Outro instrumento de ação estratégica foi a sabotagem. Foram inúmeros os atos contra alvos econômicos e militares nos Estados da Linha de Frente, realizados por comandos sul-africanos, bem como o envolvimento em golpes militares ou tentativas de golpe, como nos casos de Lesotho e de Seychelles. Por fim, a chamada *forward defense* constituía-se em ações militares, atentados e ataques contra o ANC e a Swapo, mas também contra campos de refugiados e simpatizantes dos movimentos em quase todos os Estados da Linha de Frente. A idéia, portanto, era a de neutralizar esses países no que diz respeito à sua posição anti-*Apartheid*.

O governo de Pretória alcançou, inicialmente, grandes êxitos com a nova política, ampliando seu predomínio na África Austral a ponto de permitir-lhe forçar os países do seu entorno a celebrar acordos de não-agressão¹⁷ em troca da promessa do fim da desestabilização. No entanto, a implementação dessa estratégia transformou as condições da África Austral, trazendo grande insegurança e grande instabilidade nas relações sub-regionais. E ainda, no quadro interno, foram crescentes os elementos que conduziriam à desestabilização do próprio regime sul-africano. De qualquer forma, a estratégia sul-africana foi ampliada com a elaboração de um novo esquema de cooperação regional, a Constelação de Estados da África Austral (Consas) que representava mais uma tentativa de submeter os demais países da região à supremacia econômica da África do Sul. Além da manutenção de um domínio econômico, os sul-africanos pretendiam organizar um novo esquema de segurança, uma espécie de novo *cordon sanitaire*, ao tentar reunir os últimos Estados com governos de minoria branca (Namíbia), Estados moderados (Zimbábue) e conservadores (Malawi), bem como aqueles Estados dependentes em termos econômicos (BSL e Bantustões). Não obstante,

a recusa categórica mesmo daqueles Estados que dependiam economicamente da África do Sul, como os BSL-states, e a fundação da *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC), em 1980, como contra-esquema de integração por parte dos Estados da Linha de Frente, rapidamente frustrou o novo regionalismo dominado pela África do Sul (DÖPCKE, 1998, p. 141).

A implementação da nova orientação política através da *Total National Strategy* refletiu, em larga medida, o perfil do primeiro-

¹⁷ Citam-se os casos dos Tratados com a Suazilândia, em 1982, de Lusaka com Angola, em 1984, e de Incomati, com Moçambique, também em 1984. Ver MENDONÇA, Hélio Magalhães de. Op.cit. p. 37.



ministro Botha, que centralizou as decisões estratégicas nas mãos de um pequeno grupo, na sua maioria militares. Embora o processo de “militarização” do poder já tenha iniciado durante o governo Vorster, quando foi evidenciado o crescimento do *Bureau of State Security* (Boss), foi ao longo da administração Botha que agências como a *South African Defense Force* (SADF) passaram a atuar ativamente no processo de formulação política. Cabe mencionar que, como resultado desta transposição de poder, o *State Security Council* (SSC) agregou também um poder significativo. Por outro lado, o Partido Nacional perdeu força e, mesmo com a reforma política, que propunha um parlamento tricameral de representação separada branca, mestiça e asiática, como uma clara manobra para colocar os demais grupos em posição de subordinação aos brancos, as contradições do regime já eram evidentes. A resistência se intensificou na mesma proporção em que a elite *afrikaaner*, dissociada da opção militar nas esferas doméstica e regional, perdia capital político.

A reação da comunidade internacional¹⁸ logo foi intensificada e sanções econômicas foram adotadas pela ONU e pela Comunidade Econômica Européia (CEE), com vistas à suspensão de fluxos de capital provenientes de investimentos e empréstimos bancários e do comércio de importação e exportação de materiais sensíveis, de alta tecnologia e de armamentos. Em 1986, o Congresso norte-americano confirmou, apesar do veto do Presidente Reagan, a Lei Anti-Apartheid (*Comprehensive Anti-Apartheid Act – CAAA*), que proibia a importação de produtos estratégicos e impunha condicionantes para a remoção das sanções¹⁹. Foi, portanto, na euforia de uma hegemonia

¹⁸ Ver Declaration the International Conference on Sanctions Against South Africa, Paris, 27 may 1981 (Document 98) e Declaration adopted by World Conference Against Racist South Africa, Paris, 20 june 1986 (Document 114). Disponível em: www.anc.org.za/un/undocs.html. Acesso em 14/11/2006.

¹⁹ Em 1985, o Brasil, por decreto presidencial, também passou a aplicar sanções à África do Sul, seguindo o comportamento de outros países ocidentais.



regional sul-africana, que o sistema do *Apartheid* começou a preparar-se para o colapso interno e para o fim de uma política regional agressiva. É importante destacar que as repercussões da resistência interna foram fundamentais para a desarticulação do sistema. Em 1985, o governo declarou Estado de Emergência, diante dos distúrbios que chegaram à beira de uma guerra civil, da retirada de investimentos, especialmente por empresas norte-americanas. O descrédito da África do Sul no cenário internacional marcou a queda de Botha e a ascensão de Frederik Willem de Klerk como Presidente de Estado (1989-1994).

A CRISE DO *APARTHEID*: ECONOMIA, POLÍTICA E DIPLOMACIA

A África do Sul, como um país semi-periférico, inseriu-se na economia mundial como exportador de produtos primários. Com o final da Segunda Guerra Mundial, o país desenvolveu um processo de industrialização por substituição de importações, que deu lugar à criação de setores industriais voltados para o mercado interno e dependentes de altas barreiras tarifárias. Logo, em um novo contexto, os desafios propostos pela globalização forçariam os sul-africanos a desenvolver formas de cooperação e integração regional. Os sucessivos governos do Partido Nacional, entre 1948 e 1994, perseguiram o objetivo de assegurar aos empresários e agricultores *afrikaaners* (suas bases eleitorais) a inclusão na dinâmica econômica do país. Esse privilégio, necessariamente, teria que se sustentar através da mão-de-obra barata e não especializada da maioria negra.

A política econômica adotada durante esse período, a industrialização por substituição de importações (sustentada pelo excedente da exploração do ouro), fez da África do Sul um dos dez países mais ricos do mundo, segundo o FMI. Foram criadas tarifas protecionistas na tentativa de desenvolver um setor industrial local e, quando as sanções internacionais começaram a causar problemas, o governo sul-africano buscou alcançar a auto-suficiência no maior



número de áreas possível. Como resultado desse esforço, a indústria tornou-se o setor mais importante da economia sul-africana nos anos 1960, e sua contribuição para o PIB era maior que o da mineração e da agricultura juntas.

Todavia, o setor industrial orientava-se em direção ao segmento do mercado interno de maior renda, e para a produção de bens “estratégicos”, tais como armas e combustíveis. Embora o objetivo do programa dos nacionalistas fosse o de atingir os níveis máximos de auto-suficiência, o setor industrial continuava altamente dependente da importação de bens de capital financiados pela moeda estrangeira obtida com a exportação de produtos primários. Dessa forma, mesmo diante do isolamento político, a economia sul-africana nunca esteve completamente desligada do resto do mundo. A participação no comércio internacional era a origem de pelo menos 50% do PIB durante todo esse período (BUTLER, 2004, p.152).

Os últimos anos do sistema do *Apartheid* viram esse modelo de acumulação entrar em uma crise cada vez mais profunda, fortemente vinculada à crise social e política do próprio *Apartheid*. Vários foram os elementos do complexo esvaziamento do sistema, mas sem dúvida o isolamento econômico do período Botha, foi o mais importante. Conforme argumenta Robert Davies (1996, p. 565),

Em 1985, numa conjuntura em que a crise política se aprofundava e não havia qualquer indicação de que o regime de P. W. Botha estaria seriamente disposto a considerar a possibilidade de reformas democráticas, os banqueiros internacionais recusaram-se a continuar o rolamento da dívida sul-africana, e exigiram o pagamento de cerca de 21 milhões de dólares dentro de um prazo excessivamente curto. Nesse novo contexto, tornou-se necessário manter um superávit significativo na conta corrente da balança de pagamentos para que fossem observados os prazos estabelecidos para os pagamentos das dívidas. Como o crescimento de um modo geral, e principal-

mente o industrial, dependia, com frequência, de importações, essa necessidade de um superávit criou um sério obstáculo ao crescimento.

Assim, após o surto de expansão dos anos 1960, a economia sul-africana ingressou em uma crise estrutural entre os anos 1970 e 1980. O crescimento do PIB caiu para uma média de 3,3% e, além disso, ele se tornou volátil. A taxa de crescimento da demanda interna declinou de 6,9% para 3,6% ao ano, nesse período. Todos os componentes da demanda, tais como consumo público, privado e investimentos, apresentaram uma rápida desaceleração. A contribuição do comércio internacional para o crescimento tornou-se negativa, com as importações crescendo mais rapidamente que as exportações, o que veio a se constituir no principal fator dos problemas de balança de pagamentos (LE PERE apud GELB, 1991, p.25). O aumento dos preços do petróleo causado pela crise de 1973 não afetou significativamente a África do Sul. O impacto negativo dessa crise foi compensado pelo aumento dos preços dos produtos primários para a exportação. Esse aumento afetou principalmente o preço do ouro, que subiu rapidamente a partir de 1973, quando o padrão-ouro foi definitivamente abandonado. Por outro lado, o desempenho das exportações de produtos industrializados deteriorou-se – fato que muitos analistas atribuem à falta de competitividade dos produtos sul-africanos.

Após o levante de Soweto, em 1976, houve também um declínio nos índices de investimentos. Segundo Garth L. Le Pere (2006, p. 282) a queda dos investimentos privados pode ser explicada em relação a três fatores interligados: a perda de confiança dos setores privados na evolução da economia no contexto de um ambiente político profundamente convulsionado e instável; as limitações impostas pelas perspectivas cada vez mais sombrias para os investimentos em produtos substitutivos, e, por fim, a inexistência de saídas exportadoras



satisfatórias. As empresas públicas enfrentaram situação semelhante. O aumento do custo do crédito, de 1980 em diante, associado ao aumento das taxas de juros internacionais e, posteriormente, as políticas deflacionárias implementadas após 1985 a fim de garantir o equilíbrio da balança de pagamentos, agravou ainda mais o problema. E ainda, as crescentes dificuldades orçamentárias, principalmente pelo aumento dos gastos com segurança, completam o quadro de crise econômica. Dessa forma, durante a década de 1980, três acontecimentos provocaram a recessão da economia, anunciando o fim do *Apartheid*²⁰. Em primeiro lugar, a queda dos preços do ouro, que começou em 1981, reduziu as receitas cambiais e prejudicou a lucratividade das minas de ouro. O preço do ouro declinou de maneira bastante constante entre 1981 e 1985. Essa queda, que afetou também outras matérias-primas, levou a um declínio das exportações e a uma desvalorização do rand sul-africano, ao mesmo tempo que causava também reduções drásticas nos ingressos orçamentários.

Em segundo lugar, na medida em que a queda dos preços das matérias-primas provocava impactos graves nas receitas fiscais, as despesas orçamentárias necessárias para manter em funcionamento a máquina do *Apartheid*²¹ e assegurar a sobrevivência do regime tornavam-se exorbitantes. Agravando ainda mais esse quadro, o isolamento cada vez maior do país, não apenas no nível internacional, mas, fundamentalmente, em termos regionais, após a independência de Angola, de Moçambique e do Zimbábue, além das despesas militares

²⁰ Esta idéia se baseia principalmente em LE PERE, Garth L. A África do Sul pós-*apartheid*: do isolamento econômico à transformação social. In: VILLARES, Fábio (org.). Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças. São Paulo: Unesp/IEEI, 2006; GELB, S. South Africa's Economic Crisis. Cape Town: Davis Philip, 1991; e LIPTON, M. Capitalism and Apartheid: South Africa 1910-1986. London: Aldershot, 1986.

²¹ Os custos políticos do *Apartheid* ligavam-se também à tarefa de deslocar milhões de pessoas negras para as terras natais de sua etnia e aos investimentos em construção correspondentes, bem como às medidas fiscais destinadas a atrair investimentos para criar empregos e fixar essas populações nessas terras.



e das despesas com a manutenção do aparato estatal de segurança, tornariam o sistema insustentável. Por fim, devem-se considerar as sanções financeiras impostas à África do Sul. A crise da dívida de 1985, como destacado anteriormente, levou a uma retirada de crédito generalizada. Pouco depois, o país foi obrigado a declarar moratória de seu serviço de dívida. Após a crise da dívida de 1985 e o efeito das sanções, a fuga de capitais aumentou, e, em 1989, a recessão estava instalada, só vindo a ter fim em 1993.

O alto custo em manter o isolamento econômico em um mundo que se globalizava levou a África do Sul a mudar de rumo. No final dos anos 1980, o regime do *Apartheid* havia transformado o país em um campo de batalha – envolvido em uma guerra convencional em Angola e em processos menos evidentes de desestabilização em vários outros países, sem falar na instabilidade interna – não conseguido, portanto, cumprir com seus objetivos iniciais. O apoio dos tradicionais parceiros econômicos não resistiu diante da crise, e as condenações ao regime se intensificaram. As investidas regionais sul-africanas não intimidaram os Estados vizinhos, tampouco conseguiram forçá-los à submissão que bloquearia a luta pela liberdade, ainda que as tentativas de desestabilização tivessem deixado um rastro de destruição econômica e de insegurança humana. Internamente, a resistência tendeu a fortalecer-se diante da radicalização da crise econômica e política. A desigualdade socioeconômica de inspiração racial entre os diferentes grupos da África do Sul, bem como o enorme contingente de refugiados, tornaram-se problemas que o país e a região teriam que solucionar.

A crise econômica afetou profundamente a imagem de “credibilidade” do governo sul-africano. A partir de meados dos anos 1980, cresceu o número de países que passaram a acatar a proposta de sanções econômicas (entre eles, nove dos dez integrantes da CEE e os Estados Unidos). Entre 1984 e 1988²², embora o governo procurasse

²² Em 1983, Botha introduziu uma nova Constituição, pela qual a África do Sul tornou-se presidencialista e o legislativo passou a se compor de três câmaras: uma branca, com 178 membros, uma *colored* com 85 membros e uma hindu com 45



aparentar, em particular aos investidores e clientes da África do Sul, que a opressão racial estava terminando, a elite *afrikaaner* abandonou a visão reformista para resgatar uma política tradicional, decretando medidas de exceção em todo o país e retomando a violência interna como meta principal. Apesar das ações repressivas, novas frentes de oposição foram criadas, como a *United Democratic Front* (UDF), a *Azanian People's Organization* (Azapo) e o *Congress of South African Trade Unions* (Cosatu). Em abril de 1985 foram revogadas as leis que proibiam casamento e relações sexuais entre pessoas de diferentes raças. No mês seguinte, caiu a proibição de pessoas de raças diferentes pertencerem ao mesmo partido. Em abril de 1986, o governo promulgou leis que eliminavam restrições ao movimento, residência e emprego de negros em áreas brancas. Em julho de 1986, as leis de passaporte foram revogadas, criando-se um mesmo documento de identidade para todos os cidadãos sul-africanos.

Apesar das aparências, Botha não estava acabando com o regime, mas sim alterando suas formas – concessões políticas aos *colored* e hindus e concessões econômicas aos negros deveriam dar um novo fôlego ao monopólio branco de poder:

Uma classe média negra poderia se desenvolver e, com os *colored* e hindus, deveria ser cooptada numa nova aliança de incluídos, recompensados com uma fatia maior do bolo econômico e direitos

membros. Cada câmara deveria cuidar dos assuntos de seu próprio grupo racial e suas resoluções estavam sujeitas à aprovação presidencial. Leis de interesse de todos os grupos, assim como dos negros, deveriam ser aprovadas por cada uma das câmaras e pelo presidente. A nova Constituição foi aprovada por uma maioria de 66% num referendo só de brancos, mas as comunidades de cor e hindu se dividiram. Em 1983, os que se opunham à participação da comunidade de cor e hindu nas eleições tricamerais formaram a UDF, que rapidamente se transformou na principal oposição legal ao governo. Nas eleições de agosto de 1984, votaram apenas 16,6% do eleitorado *colored* e 18% do eleitorado hindu, o que demonstra o pequeno apoio popular à reforma constitucional. A tentativa de cooptar os outros dois grupos ao poder branco tinha fracassado.



políticos limitados sobre seus próprios negócios étnicos. Os excluídos por enquanto, a massa de negros pouco educados e não-qualificados, seria lançada à periferia mais rigorosamente do que nunca por uma série de remoções forçadas e uma aplicação mais rigorosa das anti-invasões nas cidades. Isso foi chamado algumas vezes de “opção brasileira”, a qual ao descaracterizar racialmente [deracializing] o grupo incluído, daria a impressão de que o *apartheid* fora desmantelado (SPARKS apud SINGER, 2000, p. 220).

Na realidade, nos últimos anos do *Apartheid*, já era visível a rápida incorporação dos negros à economia industrial. Segundo Paul Singer (2000), em 1960 os africanos constituíam 23% dos profissionais e técnicos, 9% dos gerentes e administradores, 6% dos empregados de escritórios e 18% do pessoal de vendas. Já em 1980, estas percentagens eram de 31%, 4%, 25% e 40% respectivamente. Exceto os cargos de gerentes e administradores, a participação africana nas ocupações mais qualificadas aumentou substancialmente, o que refletiu na distribuição de renda. A estratégia do governo Botha falhou – a nascente classe média negra, em sua grande maioria, rejeitou o esquema de cooptação, bem como os demais grupos étnicos. A UDF ampliou-se a tal ponto que chegou a agregar setecentas organizações, representando 2 milhões de pessoas. Logo, as palavras de ordem dos anos 1950 e 1960 foram retomadas, apoiadas pelo sindicalismo africano em ascensão. Esse movimento retomou a Carta da Liberdade de 1955 e, inevitavelmente, trouxe de volta o ANC como centro da arena, apesar das restrições legais.

Os setores negros em ascensão não aceitaram o novo lugar subordinado que as reformas de Botha passaram a lhes oferecer, e aqueles que aceitaram os papéis de “governantes” tornaram-se alvo da revolta que a massa dos cortiços e favelas promoveu. Essa situação decorreu do decreto governamental que estabelecia que os distritos negros deveriam se autogovernar mediante a eleição de conselhos. A



não aceitação desse processo e o baixo índice de eleitores que compareciam às urnas permitiram que esses vereadores trabalhassem em causa própria – o que conduziu a um notável esquema de corrupção. Em torno de 1984, as novas municipalidades representavam focos de profunda tensão social. Os enfrentamentos entre manifestantes e a polícia passaram a ser uma constante. O que ocorreu na África do Sul entre 1984 e 1987 pode ser comparado aos episódios de Sharpeville, em 1960, e Soweto, em 1976. No entanto, a extensão e duração dos enfrentamentos tenderam a crescer e se intensificar e o efeito político foi decisivo diante da crise do *Apartheid*.

As reformas de Botha, se por um lado, tinham como objetivo reorganizar o regime internamente, por outro, buscavam melhorar a imagem externa do país perante as principais potências capitalistas – Estados Unidos, de Reagan, Grã-Bretanha, de Thatcher e Alemanha, de Kohl. Os governos conservadores desses países eram sensíveis aos esforços do governo sul-africano no sentido de descaracterizar o regime nas suas facetas mais condenáveis. A convergência de interesses entre esses países e a África do Sul, principalmente os de caráter estratégico, podem ser diagnosticados na posição de Thatcher ao sugerir à comunidade internacional que diminuísse algumas das medidas restritivas como forma de encorajar a África do Sul a continuar suas reformas (FIELDHOUSE, 2005, p. 445). À crise do regime, paralelamente às contradições sociais internas e às pressões regionais e internacionais, agregou-se outro componente crucial – as cisões no seio do Partido Nacional.

As concessões feitas aos grupos não-brancos foram rejeitas pela ala mais radical do Partido Nacional, que acabou rompendo com o mesmo e fundando o Partido Conservador, enquanto outro grupo estava convencido de que seria necessário estabelecer um diálogo com a maioria da população do país, ainda que as suas demandas exigissem novas considerações. O Partido Nacional, portanto, dividiu-se em duas correntes que, em verdade, permeou a opinião do próprio



afrikanerdom (comunidade *afrikaaner*). O governo sul-africano oscilou entre as duas tendências – ao mesmo tempo que começou uma lenta e gradual conversação com as lideranças do ANC ainda encarceradas, dentro do governo; sua posição era de manutenção do regime e da repressão.

No final da década de 1980, a mudança processada no cenário internacional refletiu significativamente sobre a política interna e externa da África do Sul. Diante de um novo jogo de forças que se constituía, as sanções econômicas se intensificaram e as críticas morais em defesa dos direitos humanos tornaram-se bandeiras em todas as partes do mundo. O boicote global à África do Sul produziu fortes constrangimentos econômicos internos e refletiu significativamente sobre a política regional. As mudanças mais visíveis na política regional foram as negociações bem-sucedidas em torno da independência da Namíbia e da retirada das tropas cubanas de Angola. Desde 1982, a partir da formulação norte-americana, a independência da Namíbia e a presença dos cubanos em Angola eram conflitos ligados diplomática e politicamente (na prática, ou melhor, no campo de batalha, esta ligação ocorria desde 1975, com a invasão sul-africana em Angola). Durante os anos 1980, esta ligação servia para a África do Sul mais como um pretexto para sabotar as negociações sobre a Namíbia e terminar com a ocupação ilegal desse país, com foi estabelecido pela Resolução 435 da ONU. Contudo, em agosto de 1988 a solução desse conflito ganhou contornos mais definidos com a assinatura do Protocolo de Genebra, que estabeleceu um cessar-fogo entre os sul-africanos e os angolanos, bem como previu a retirada das tropas sul-africanas de Angola.

No entanto, foi em dezembro de 1988, após uma série de negociações, que África do Sul, Angola e Cuba definiram sobre os prazos para a retirada das tropas cubanas de Angola e da maioria das tropas sul-africanas da Namíbia, através do Acordo de Nova York. Nesse acordo estavam previstas, também, a realização de eleições e a



independência da Namíbia. Em novembro de 1989 as eleições nesse país foram realizadas, e, em março de 1990, o país conseguiu sua independência sob o governo da Swapo. Alguns anos antes, esse era um cenário impensável para os sul-africanos. Nesse sentido, e de importância central, o encaminhamento de soluções para os conflitos regionais esteve vinculado ao desgaste militar e às perdas significativas da África do Sul, simbolizadas pela derrota na Batalha de Cuito Cuanavale, em fevereiro de 1988. Na ocasião, tornou-se visível a perda de superioridade aérea no sul de Angola e o avanço das tropas angolanas e cubanas até curta distância da fronteira entre Angola e Namíbia. Um confronto que inicialmente parecia de baixo risco, assumiu proporções de uma guerra radicalmente transformada indicando os limites de poder militar sul-africano.

Na verdade, diante do enfraquecimento militar, da nova *détente* entre as duas superpotências e da necessidade de apresentar uma atitude diferenciada para a comunidade internacional no intuito de evitar sanções mais duras, a África do Sul optou por trocar a independência da Namíbia pela retirada das tropas cubanas de Angola. Através de um grande esforço diplomático, os sul-africanos buscaram resolver os conflitos regionais sem serem desmoralizados. Para tanto, tiveram que permitir que os cubanos celebrassem seu engajamento militar como fator decisivo na derrota do regime do *Apartheid* em Angola. Assim, as condições objetivas para uma mudança significativa na posição do Partido Nacional estavam postas.

A situação econômica e o esgotamento das estratégias políticas militarizadas não davam mais suporte à manutenção do regime. Botha colocava-se como um obstáculo a um avanço qualitativo nas negociações com as lideranças do ANC. Diante da fragilidade de sua saúde e dos apelos de seus próprios ministros, o presidente apresentou sua renúncia, cedendo o lugar ao então presidente do Partido Nacional e ministro da educação, Frederik W. de Klerk, em agosto de 1989. Nas eleições que se seguiram, o Partido Nacional fez uma campanha



bastante conservadora, sem indicar qualquer possibilidade de mudança. No entanto, o próprio De Klerk justificou que esta posição foi tomada em função do temor em perder os votos dos conservadores. Embora alguns observadores identifiquem o ponto de virada da política sul-africana com a gestão De Klerk, o início dessas mudanças ligeiramente antecede sua posse.

De qualquer forma, a abertura de uma nova fase foi marcada pelo memorável discurso no Parlamento, em 2 de fevereiro de 1990, no qual o presidente De Klerk anunciou a legalização de todos os partidos banidos – o ANC, a *Umkhonto we Sizwe*, o PAC, a UDF e o Partido Comunista Sul-Africano – e a libertação de Nelson Mandela e de centenas de outros prisioneiros políticos. Afirmou também sua prontidão em negociar, com todos os “novos” atores, uma Constituição nacional e a revogação de medidas repressivas que restringiam a liberdade de imprensa e os direitos dos presos políticos. Em menos de dois anos, a liderança de De Klerk permitiu que fosse suspenso o estado de exceção em todo o país; libertada a grande maioria dos presos políticos; legalizadas as oposições extraparlamentares; promovida a repatriação dos exilados; promulgada a revogação do *Reservation of Separate Amenities Acts* do *Group Areas Act*, dos *Land Acts* e do *Population Registration Act* e abolidos os estatutos dos bantustões. Essas medidas possibilitaram um jogo cooperativo entre o governo e as forças de oposição.

A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E A REORIENTAÇÃO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1989-1994)

Diante da nova conjuntura, Pretória encaminhou um processo de distensão, tanto no plano interno, como externo. No plano externo, dentro da nova posição que desenhava uma estratégia cooperativa, a administração De Klerk obteve a recuperação da credibilidade internacional do governo e a recomposição das relações



externas do país. A África do Sul buscou a cooperação com os países vizinhos e com as potências ocidentais, assim como com a Ásia (Japão), Oriente Médio (Irã, Israel) e com a América Latina (Argentina, Chile e Brasil), abrindo caminho para que a transição viesse a ocorrer. Além de uma nova projeção internacional, outro grande desafio do país consistiria em superar os problemas da pobreza e da desigualdade. Dessa forma, a estabilidade democrática e a definição de políticas sociais passaram a pesar na agenda doméstica com repercussões na sua política externa.

A resolução dos conflitos regionais, a liberdade concedida a Nelson Mandela e o fim do banimento dos movimentos de libertação foram, sem dúvida, eventos muito importantes que marcaram o reingresso da África do Sul na comunidade internacional. Entretanto, a participação sul-africana na arena internacional não seria legitimada antes de o antigo parlamento do *Apartheid* aprovar a *Transitional Executive Council Bill*, em setembro de 1993, das sanções que restaram ser retiradas, bem como da histórica eleição de abril de 1994. A ascensão de Mandela ao poder certamente alterou a reorganização interna, a partir de sua política de transformação social e política e também auxiliou na recomposição das relações externas do país. Apesar do otimismo dos primeiros anos de governo, deve-se reconhecer que as redefinições internas, as relações regionais e o papel da África do Sul no cenário internacional não evoluiriam sem problemas.

As transformações políticas e socioeconômicas na África do Sul foram concomitantes à reestruturação da balança de poder global conduzida pelo colapso da União Soviética e o final da Guerra Fria. O desaparecimento da União Soviética como ator político global limitou o espaço que havia para os países do Terceiro Mundo barganharem vantagens diplomáticas nos organismos internacionais, bem como a capacidade desses países em perseguir agendas próprias. E ainda, essa reestruturação internacional promoveu a aceleração dos processos de democratização e o desenvolvimento de uma economia



orientada para o mercado, como exigência para a inserção internacional dos países do Terceiro Mundo. No início dos anos 1990, segundo André du Pisani (1994), o governo da África do Sul “parece determinado a dar forma ao ambiente doméstico, regional e internacional em que o futuro governo pós-*Apartheid* terá que operar, visando a assegurar pouco campo de manobra e uma forte posição hegemônica na região”. Embora alguns analistas falem em um “pacto de elites” e das afinidades entre o governo De Klerk e o ANC no que diz respeito à política exterior, o processo que conduziria à superação do regime do *Apartheid* não se desenvolveria sem intensos debates sobre os rumos a serem seguidos, não só entre as partes, mas envolvendo outros setores da sociedade civil.

O discurso do presidente De Klerk, como dito anteriormente, abriu caminho para um movimento que levaria a África do Sul a transitar do regime do *Apartheid* para um governo de maioria em uma sociedade multiracial. A política exterior ao longo desse período foi igualmente de transição. Nessa medida, ela apresentava-se de forma ambígua, oscilando entre a cooperação e o conflito, refletindo o processo negociado de mudança interna conduzido pelo governo do Partido Nacional e pelo ANC. Diante do peso da pressão internacional para a mudança do regime, um e outro lado esforçaram-se em obter o máximo de apoio externo para reforçarem suas posições nas negociações. Portanto, somente ao final do processo seria possível identificar maior clareza quanto aos rumos que a política externa da África do Sul seguiria, coerente com a nova situação interna e com o ambiente internacional.

No esquema de negociações entre o governo e o ANC, em termos gerais, as lideranças do Partido Nacional enfatizavam sua preferência pelo multipartidarismo e por uma economia regional de mercado, pelo primado da iniciativa privada e pela privatização de empresas mistas não-estratégicas. Rapidamente as multinacionais e as empresas mistas, com apoio das instituições financeiras internacionais,



procuraram firmar ou ampliar suas posições na África Austral. De Klerk e o Partido Nacional pretendiam desempenhar um papel político e econômico central no contexto pós-*Apartheid*. A perspectiva traçada pelo Partido Nacional constituía uma área de conflito com o ANC, na medida em que, ao contrário, sua intenção era a de desenvolver relações não-hegemônicas no continente e aderir à SADC nos termos da organização e com vistas a estabelecer um desenvolvimento regional equilibrado. Entretanto, a área de conflito mais intensa residia no problema das sanções e no momento de anulá-las.

O governo De Klerk pretendia obter a anulação dos embargos o mais rápido possível, com o objetivo de reinserir o país ativamente na comunidade internacional. O ANC, por outro lado, defendia a necessidade de garantir a segurança do processo de transição negociada, um período difícil e exposto a impasses, para, então, anular completamente as sanções. As iniciativas do governo desestabilizaram o plano de negociações esboçado pelo ANC, do qual resultara a Declaração de Harare²³, adotada em 1989 pela reunião da OUA, bem como pelo Movimento dos Não-Alinhados e pela ONU. A resolução da Assembléia Geral da ONU sobre a África do Sul, de dezembro de 1989, determinou que as sanções fossem mantidas, até que “haja evidência de profundas e irreversíveis mudanças”²⁴. Diante de tais condições, De Klerk assumiu uma posição mais ofensiva, e, em seu discurso de fevereiro de 1990, tomou a dianteira na iniciativa.

Em contrapartida, o ANC, na figura de Mandela, iniciou uma série de visitas diplomáticas com o intuito de ganhar tempo, mas também de arrecadar financiamento para a organização, pois as

²³ Ver Harare Declaration – Declaration of the OUA Ad-hoc Committee on Southern Africa on the Question of South Africa; Harare, Zimbabwe, 21 August 1989. Disponível em: www.anc.org.za/ancdocs/history/transition. Acesso em: 21/11/2006.

²⁴ Ver General Assembly Resolution: Declaration on Apartheid and its Destructive Consequences in Southern Africa. 14 December 1989. Disponível em: www.anc.org.za/um. Acesso em: 29/11/2006.



principais fontes – União Soviética e Alemanha Oriental – não mais existiam. Os primeiros contatos se efetivaram na África. Mandela visitou Lusaka, Zâmbia, onde manteve conversações com membros do ANC e depois seguiu para Harare, Zimbábue, quando intensificou o contato com Robert Mugabe e seu partido Zanu, antigo aliado do PAC, de quem obteve apoio para as negociações do ANC. O próximo foco de conversações foi com o MPLA, em Angola, com quem o ANC mantinha laços históricos. Em Abuja, Nigéria, Mandela assistiu, como observador, à sessão do Comitê sobre a África do Sul da Comunidade Britânica. Na ocasião, procurou influenciar a Comunidade contra a proposta britânica de relaxamento das sanções. A proposta de relaxamento dos embargos foi uma iniciativa isolada do Reino Unido, com apoio de Portugal, de remover as sanções da CEE a novos investimentos, imediatamente após a liberação de Mandela.

Mandela também viajou à Europa, em seguida a De Klerk, com o objetivo de que a CEE mantivesse as sanções. Alguns países europeus, como Itália e Espanha, indicavam a intenção de rapidamente aliviar o isolamento sul-africano, enquanto Irlanda e Dinamarca apoiavam as iniciativas do ANC. No entanto, as negociações na Europa resultaram em benefícios parciais, pois a CEE procurou atender a ambos os lados, mantendo as sanções e as condições para sua remoção, mas admitiu, também, considerar um relaxamento gradual à medida que o processo negociador se firmasse. A próxima etapa constituiu-se pela visita de Mandela ao Canadá e aos Estados Unidos. Em Ottawa, Mandela obteve apoio à manutenção das sanções nos termos da resolução da ONU e financiamento por fontes oficiais e não-governamentais. Porém, a estada nos Estados Unidos foi bastante problemática.

A característica mais marcante no processo de transição foi a busca pela reintegração do país na política mundial e a normalização das relações internacionais. Durante a vigência do *Apartheid*, a principal



preocupação do governo nacionalista foi a de criar um ambiente regional estável e que favorecesse os interesses econômicos e de segurança do país. Diante das necessidades internas do regime, qualquer mudança nesse espaço era percebida como uma ameaça. Dessa lógica, consolidaram-se ações no sentido de ampliar o espaço regional de controle sul-africano, e, a partir de diferentes políticas, o governo buscou desenvolver sua capacidade de projetar-se hegemonicamente. Em nível internacional, a África do Sul forjou uma aliança, ainda que não-formal, com o Ocidente, embora a sua atuação externa tenha sido quase sempre reativa.

Observando o sistema do *Apartheid* retrospectivamente, é possível considerar que sua sobrevivência esteve vinculada, principalmente nos últimos anos, à ambigüidade do Ocidente e suas motivações geopolíticas durante o período de Guerra Fria. Para os sul-africanos, a Guerra Fria ajudava o governo a promover a retórica anticomunista, o que os tornava mais “toleráveis” pelas potências capitalistas. Regionalmente, o sistema tendeu a bloquear o processo de desenvolvimento dos países vizinhos, atrasando a independência do Zimbábue e da Namíbia conduzidos pela ONU. O sistema, a partir de diferentes subterfúgios, empurrou os movimentos de libertação para fora de suas fronteiras e, em consequência, intensificou as divisões internas nos países da região. Assim, terminado o período de militarização da política, as instituições civis estavam amplamente estimuladas a elaborar um novo discurso que pudesse indicar os novos caminhos a serem seguidos, levando em conta as transformações no ambiente doméstico e internacional.

Ainda em 1988, as diretrizes básicas da chamada “*New Diplomacy*”, que caracterizaria a política externa sul-africana no período de transição, já eram difundidas pelo governo em demonstração da nova posição assumida. Segundo o diretor-geral do Departamento de Negócios Estrangeiros, Neil van Heerden, a África do Sul reconheceria que é parte da África e que



os problemas africanos devem ser resolvidos pelos africanos. Os interesses comuns e a responsabilidade com relação ao bem-estar econômico, sociológico e ambiental da África Austral devem ser as bases da cooperação e da boa vizinhança. A África do Sul é economicamente poderosa e detém a infra-estrutura e as capacidades para ser a base do desenvolvimento regional. (MENDONÇA, 2000, p. 42).

Van Heerden foi o formulador dos princípios-chave na Nova Diplomacia. Estes princípios projetavam a África do Sul não mais como uma extensão da Europa no continente; mas a idéia de uma potência regional permanecia. Entretanto, o poder sul-africano deveria ser exercido com limites, pois o país dependia das relações amigáveis com seus vizinhos e sua política regional deveria ser implementada através de instrumentos não-coercivos. Nesse sentido, alguns analistas argumentam que a Nova Diplomacia não resultou em uma política regional transformada, representando mais uma mudança de estilo do que de substância. Assim, a noção de África do Sul como potência dominante permanecia inalterada, porém a definição dessa hegemonia seria alterada, de “geopolítica” para “geoeconômica”. Dessa forma, avaliam que a principal mudança na política regional, a partir desta diplomacia neo-realista, se baseou no princípio de uma expansão econômica da África do Sul. Todavia, parece fundamental considerar a complexidade das relações que os sul-africanos deveriam desenvolver com seus vizinhos diante da expectativa de um fim à política de desestabilização que caracterizou os anos 1980.

A transição para a democracia foi marcada pela desconfiança, tanto do lado do Partido Nacional como do ANC. Essa desconfiança atingia especialmente o ANC, devido à preocupação envolvendo a real vontade e a capacidade dos militares em proteger um possível governo democrático, visto que essa



situação poderia desencadear novos conflitos étnicos e até mesmo uma guerra civil²⁵. Em que pesem as desconfianças internas, é fundamental considerar as mudanças estruturais no sistema internacional, que viriam a interferir decisivamente no cenário doméstico e regional sul-africano, bem como em sua posição em termos internacionais. No centro das transformações estava o final da Guerra Fria e, como consequência, o colapso da base ideológica (anticomunismo) que servia como justificativa para as agressões internas e regionais sul-africanas. A Nova Diplomacia ganhou força com o fim do banimento das organizações de oposição e com a libertação de Nelson Mandela e outras lideranças, em 1990. De Klerk iniciou uma ofensiva diplomática com o objetivo de promover o retorno da África do Sul à comunidade internacional e o fim das sanções econômicas. No cenário africano, a política externa de De Klerk conquistou uma série de sucessos diplomáticos através de tratados de cooperação e da intensificação de contatos econômicos.

Ao mesmo tempo, o ANC, juntamente com a OUA e os Estados da Linha de Frente, com base no prestígio político e moral de Mandela, buscava garantir que a normalização das relações exteriores da África do Sul acontecesse após a conclusão das negociações constitucionais, pois se tornava evidente uma perda relativa de controle sob este importante pilar da política internacional anti-*Apartheid*. Segundo Döpcke (1998), o ANC considerava o risco de uma participação restrita, no novo jogo político, e não deixou de fazer uma revisão nas linhas de sua política exterior. Através de uma série de documentos, o ANC reconheceu a mudança radical no ambiente internacional, o

²⁵ Segundo Anthony Butler, promoções, adiantamento de aposentadorias e outros incentivos foram dados posteriormente pelo governo do ANC devido a esses fatores. Além disso, o ANC abandonou sua bandeira inicial de identificar e punir militares e membros da inteligência responsáveis pela repressão da era do *apartheid*. Ver BUTLER, Anthony. *Contemporary South Africa*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.



colapso de seu antigo aliado, a União Soviética, e o surgimento de uma ordem internacional que tendia à multipolaridade, ainda que dominada politicamente pelos Estados Unidos e que se baseia social e economicamente na hegemonia indisputada do sistema capitalista.

A (RE)CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL: A SACU E A SADC

A cooperação da África do Sul com seus vizinhos da região da África Austral é abordada por Hentz (2005), que explora as linhas de continuidade e ruptura do processo durante a fase transicional do *Apartheid* para a Nova África do Sul. O fim da confrontação com os vizinhos, que marcou o período de 1975 a 1990, propiciou uma arrancada em termos de cooperação, devido à complementaridade econômica, à existência de conexões de infra-estrutura de energia e transportes, à retomada de vínculos que existiam na época colonial e às novas afinidades ideológicas entre o ANC e os governos dos demais países.

A *Southern Africa Development Coordination Conference* (SADCC), fundada em 1980 pelos vizinhos, para promover um desenvolvimento autônomo frente à economia sul-africana, se transformou, em 1992, em *Southern Africa Development Community* (SADC), que passou a contar com a Namíbia e, dois anos depois, com a própria África do Sul. Mas é forçoso reconhecer que a nova cooperação herdou as deformações assimétricas do passado, ainda que com expressivas correções de rumo e uma nova vontade política.

Segundo Hentz, a cooperação/integração da África Austral possui três vias possíveis: a *desenvolvimentista*, a de *mercado* e a *ad hoc* ou *funcionalista*. A desenvolvimentista busca uma interdependência regional equitativa para o desenvolvimento, que implica em dirigismo econômico e uma forte presença do Estado como protagonista, sendo o melhor exemplo a SADC. A cooperação via mercado busca reduzir tarifas alfandegárias e remover barreiras à atividade econômica entre



os Estados da região. Trata-se de uma versão apoiada por agentes externos, como a União Européia e as grandes agências financeiras internacionais, que acaba por manter e aprofundar as desigualdades regionais. A *Southern Africa Customs Union* (Sacu), agrupando África do Sul, Namíbia, Botswana, Lesoto e Suazilândia, representa esta modalidade.

Por fim, a cooperação econômica regional de tipo *ad hoc*, ou cooperação por projetos ou funcional, se baseia em acordos bilaterais e projetos específicos que fluem quase naturalmente da relação espontânea entre uma economia central e outras periféricas, aprofundando as assimetrias existentes. A extinta *Constellation of Nations of the States of Southern Africa*, que o *Apartheid* tentou estabelecer com os vizinhos, constitui o modelo deste tipo de cooperação.

A cooperação desenvolvimentista é defendida pelos sindicatos de trabalhadores da África do Sul e pelo pequeno e médio empresariado *afrikaaner*, como defesa do setor industrial baseado em trabalho intensivo, que se sente ameaçado pela mão-de-obra barata dos vizinhos. Suprema ironia, o ANC, no poder, e o antigo Partido Nacional racista, mantêm posição convergente em defesa deste modelo. A cooperação via mercado é defendida pela burocracia da Sacu e pelas grandes corporações industriais sul-africanas baseadas em capital intensivo. O problema é que para os países menos desenvolvidos da região as tarifas alfandegárias são indispensáveis para o funcionamento dos respectivos Estados.

Finalmente, as mesmas grandes corporações defendem a cooperação *ad hoc*, pois não necessitam muito de apoio. O resultado são formas mistas que associam as diferentes vias nos projetos atualmente em vigor na região. Assim, a integração da África Austral é marcada pela tensão entre uma atitude político-econômica benevolente e a realidade de hegemonia regional que, em síntese, expressa a contradição entre o ANC e o grande capital sul-africano,



ainda controlado pelos beneficiários do *Apartheid*. Trata-se de uma clivagem interna que demonstra o frágil equilíbrio existente e se estende à relação com os vizinhos.

Neste contexto, qual a viabilidade, as implicações e os fundamentos políticos e materiais da integração na África Austral? O continente africano tem sido caracterizado pela perspectiva *afropessimista* como um espaço conflitante, estagnado (ou mesmo em retrocesso) e caótico, incapaz de estabelecer coordenações prolongadas, gerando apenas processos integrativos fracassados. No que se refere à África Austral, tal abordagem não condiz com a realidade. Existem fundamentos políticos e materiais que conferem a iniciativas como a SADC e a Sacu uma viabilidade prática e perspectivas de avanço.

O processo de democratização que se implantou na região no início da década de 1990, juntamente com a resolução dos conflitos e guerras civis, significou um impulso importante para uma arrancada no processo de integração. Mas as bases materiais de tal movimento antecedem estes acontecimentos. O primeiro fator é a infra-estrutura herdada do colonialismo. Muitos dos Estados nacionais atuais pertenceram a um mesmo Império colonial, o britânico, ou a ele associados, como o português.

Enclaves mineradores, como os da África do Sul, Sudoeste Africano (atual Namíbia), Zâmbia, Angola e Katanga (na atual República Democrática do Congo) dinamizaram a economia regional desde os tempos coloniais e exigiram a construção de um sistema integrado de ferrovias e portos. Além disso, os pólos agro-exportadores da própria África do Sul, Botswana, Rodésia (atual Zimbábue), Niassalândia (atual Malawi) e Angola também contribuíram para a interconexão das sub-regiões da África Austral e a acumulação de capital.

Ao mesmo tempo, surgiram centros urbanos, uma elite empresarial branca e uma classe de trabalhadores assalariados negros, no quadro de um fenômeno migratório de escala regional e, mesmo,



internacional, com a vinda de trabalhadores indianos para a província sul-africana de Natal (hoje Kwazulu-Natal). Finalmente, a crescente necessidade de energia fez com que as hidrelétricas do Rio Zambeze gerassem energia elétrica, a qual passou a ser distribuída para centros consumidores localizados em outros países, especialmente a região aurífera do Rand sul-africano. O caráter mediterrâneo de muitos dos novos Estados e de seus enclaves mineradores ou agro-pecuários contribuiu para a integração de redes de transporte que possuem uma lógica regional ou supra-nacional, e não nacional. Num plano mais geral, as redes convergem para a África do Sul, o país mais desenvolvido da região.

Os conflitos vinculados ao processo de descolonização, bem como as sanções internacionais ao regime do *Apartheid*, contribuíram para, por um lado, perturbar a integração regional, especialmente após as independências de Angola e Moçambique (1974-1975) e a ascensão de um regime de esquerda de maioria negra no Zimbábue (1980). Todavia, por outro lado, as necessidades econômicas geradas pelo isolamento internacional de Pretória levaram a um aprofundamento da integração regional. Com a constituição da União Sul-Africana em 1910, com uma semi-independência dentro da Comunidade Britânica, foi articulada no mesmo ano a Sacu, que estabelecia uma zona de livre-comércio com os protetorados africanos ingleses da Basutolândia (atual Lesotho), Suazilândia e Bechuanalândia (atual Botswana). A ela foi incorporada *de facto*, após a Primeira Guerra Mundial, o ex-Sudoeste Africano Alemão (atual Namíbia).

Apesar de as tentativas do regime racista sul-africano, no pós-Segunda Guerra Mundial, de incorporar estes territórios, ter sido recusada por Londres, elas foram integradas economicamente ao espaço da África do Sul. Com o avanço da descolonização, o regime de minoria branca da Rodésia e as colônias portuguesas também passaram a gravitar em torno do gigante sul-africano nos campos do comércio, investimentos, mão-de-obra, transportes e energia. Quando a



descolonização avançou na África equatorial, Pretória tentou articular a chamada “Constelação de Estados” em torno da sua economia (também como uma barreira de segurança), com um sucesso temporário e limitado.

Embora a situação vigente nos anos 1970 e 1980 tenha reduzido a hegemonia econômica sul-africana ao espaço da Sacu, os adversários que constituíam os chamados Estados da Linha de Frente criaram a *Southern Africa Development Coordination Conference* (SADCC). Mas apesar das dificuldades práticas da SADCC e das retaliações militares sul-africanas contra estes países, afirmou-se uma outra lógica de integração, com base na complementaridade econômica e nas obras de infra-estrutura. Mas nem a África do Sul poderia viver sem seu *hinterland*, nem os vizinhos poderiam avançar sem ela. Uma contradição que somente foi solucionada com o fim do *Apartheid* e a reintegração dos espaços da Sacu com os da SADCC nos anos 1990.

O fim do regime racista na África do Sul, a independência da Namíbia, o encerramento das guerras civis de Moçambique e de Angola, bem como a democratização de vários regimes negros neocoloniais da região alteraram favoravelmente o cenário vigente. A Namíbia aderiu à SADCC, que em 1992 transformou-se na SADC, e a Nova África do Sul, instituída em 1994 e governada pelo Congresso Nacional Africano de Nelson Mandela, a ela aderiu neste mesmo ano. Finalmente, o espaço da África Austral voltava a reintegrar-se, agora dinamizado por uma África do Sul dotada de uma nova lógica política, embora certas constantes econômicas hegemônicas permanecessem, tanto devido à situação objetiva da economia sul-africana como pelo domínio continuado da elite branca sobre ela.

A África Austral, de certa maneira, recuperou uma situação vigente, anterior à descolonização, quando a lógica econômica se impunha sobre os imperativos políticos. Ferrovias são reconstruídas e reabertas, instalações portuárias são recuperadas e modernizadas, retomando os fluxos regionais. Relativamente marginalizada com a



globalização, a parte meridional do continente africano pôde dar vazão às tendências próprias, encontrando na África do Sul um elemento dinamizador.

Ao mesmo tempo, os países que integram a SADC²⁶ enfrentam uma série de problemas comuns, que exigem soluções coletivas e ação coordenada. O primeiro deles é a transição militar que se seguiu ao fim dos conflitos armados na África do Sul, Namíbia, Angola e Moçambique; os exércitos numerosos tiveram de ser parcialmente desmobilizados, ao mesmo tempo que os guerrilheiros, inimigos de ontem, tiveram de ser integrados às novas forças armadas. Este não foi um processo simples, tendo exigido um grande esforço político, concluído com razoável êxito.

Mas a desmobilização parcial, de soldados e guerrilheiros, gerou duas consequências sérias: o desemprego e o tráfico de armas leves, com a decorrente criminalidade. Centenas de milhares de fuzis, metralhadoras e pistolas foram empregadas na região nas décadas de 1960, 1970 e 1980, e apenas uma parte delas foi devolvida. João Batista, um soldado da Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique, o partido governante deste país), declarou que “sabíamos que as armas propiciam bons negócios. Então nós guardamos as melhores para nós, vendendo algumas para traficantes e guardando outras para o futuro. A Frelimo nunca iria nos pagar pelos anos que estivemos lutando”.

Eduardo Adão, da rival Renamo (Resistência Nacional Moçambicana), argumentou, por outro lado, que “armas podem significar comida. Não queremos passar fome. Após as eleições, vimos que iríamos ser traídos pelos políticos. Por que entregar as armas e

²⁶ São membros da SADC atualmente os seguintes países, cada qual com uma função: África do Sul, finanças e investimentos; Angola, energia; Botswana, produção animal e agrária; Lesotho, conservação da água, do solo e turismo; Malawi, florestas e fauna; Maurício (sem função específica); Moçambique, transportes, cultura e comunicações; Namíbia, pesca; Suazilândia, recursos humanos; Zâmbia, minas; Zimbábue, segurança alimentar. A Tanzânia, a República Democrática do Congo e as ilhas Seychelles aderiram posteriormente ao bloco.



nos enfraquecermos? Nós entregamos as ruínas. Negócio é bom com uma arma”.²⁷ As armas vendidas vão, sobretudo, para a África do Sul, alimentando a criminalidade, que atingiu níveis alarmantes.

Daí a necessidade de se estabelecer uma cooperação regional em matéria de segurança, pois o tráfico e a proliferação de armas de pequeno porte se soma ao fenômeno das migrações em massa e dos refugiados. Existe a necessidade de se criar um desenvolvimento sustentável para estabilizar as zonas pós-conflito, as quais sofreram grave degradação ambiental, exaustão de recursos naturais (sobretudo água e florestas) e o deslocamento de populações.

Outro aspecto interessante é o estabelecimento de reservas naturais transfronteiriças onde anteriormente havia uma lógica de segurança, como na fronteira entre a África do Sul e Moçambique, como forma de conter a infiltração de guerrilheiros. Agora existe uma nova política ambiental que reúne parques dos dois lados da linha demarcatória, implantando-se mega-reservas como a do Kruger Park-Chimanimani, com uma vastíssima extensão. Na confluência dos limites da África do Sul, Namíbia e Botswana, por sua vez, foi implantada a reerva de Kalahari/Gemsbok/Khutse, e esta é uma tendência que se afirma entre os países membros da SADC.

A produção de açúcar e a geração/distribuição de eletricidade, por seu turno, representam outra face da integração e um veículo de desenvolvimento econômico para a África Austral. A coordenação da produção açucareira, que em 1990 representava mais de 10% das exportações agrícolas, tem sido um instrumento importante de cooperação regional. Já a geração e distribuição de energia elétrica, com as crescentes necessidades, tem implicado em políticas energéticas gerenciadas pela SADC, reforçando a economia de alguns membros

²⁷ Citado por VINES, Alex. “Small arms proliferation: A major challenge for post-Apartheid South and Southern Africa”, in SIMON, David (Ed.). *South Africa in Southern Africa: reconfiguring the region*. Oxford: James Currey/ Athens: Ohio University Press/Cape Town: David Philip, 1998, p. 40.



mais fracos. Geralmente elas estão associadas a políticas de utilização da água, um dos bens mais escassos da região.

Dois problemas que, igualmente, fomentam uma situação que exige coordenação regional são as migrações, que se aceleraram com o fim do *Apartheid*, e a gravíssima questão da Aids/HIV na região. A primeira, ao lado dos problemas socioeconômicos, tem gerado forte sentimento xenófobo na África do Sul, dado o desemprego existente no país. Já a disseminação da Aids/HIV, que na África do Sul atinge um quarto da população e em Botswana mais da metade, está a requerer políticas coletivas, principalmente no que tange aos trabalhadores migrantes. Os efeitos econômicos e sociais da epidemia são sérios e tendem a se agravar no futuro.

Por fim, observa-se que a participação na cooperação regional, além desses imperativos e fatores objetivos e apesar das contradições que geram, cria um clima propício à integração e, dialeticamente, à afirmação nacional. Segundo Sidaway e Gibb (1998), “o comprometimento formal em relação à, e a participação na, ‘integração’ pode ser melhor entendida como a afirmação do processo pelo qual a *soberania é confirmada*. O reconhecimento disto capacita a uma melhor compreensão da SADC em particular”²⁸. Assim, apesar da força da leitura afro-pessimista, a integração da África Austral representa uma realidade em afirmação.

A “NOVA ÁFRICA DO SUL” E SUAS CONTRADIÇÕES (1994-2006)

Diante da desconfiança mútua entre o Partido Nacional e o ANC, como destacado anteriormente, a transição para a democracia deveria mostrar-se capaz de pacificar o país. Nesse sentido, a estrutura militar e de inteligência do ANC e do governo teve de ser integrada

²⁸ SIDAWAY, James D., & GIBB, Richard, “SADC, Comesa, Sacu: contradictory formats for regional ‘integration’”, in SIMON, David (ed.), op. cit., p.178.

com a maior rapidez e funcionalidade possível. Não só o “mK” (*Omkhonto we Sizwe*), braço armado do ANC, como também o Azapo (*Azian People’s Liberalization Army*), braço armado do PAC, tiveram que ser integrados às forças de defesa do país – *South African Defence Force* (SADF), que já tinha um contingente próprio. A fusão foi feita com o custo humano de muitos jovens voluntários do mK, que não encontraram seu espaço nas forças de defesa do país. Eles se transformaram em uma fonte potencial de problemas políticos para o governo no futuro. Um dos primeiros atos do governo do ANC foi o de manter o bom nível de exportação no setor militar.

Nas difíceis relações com os Estados Unidos, a aproximação amistosa entre Mandela e Clinton não durou os primeiros meses de governo do ANC. Mandela reclamou do não cumprimento de promessas de ajuda e investimento massivos no país. Do outro lado, Clinton reclamava que a África do Sul se recusava a cortar laços com os “*rogue states*” ou “*terrorist regimes*” (Cuba, Irã, Líbia e Síria). No entanto, a doutrina desenvolvida por Mandela era de “universalidade”, não julgando os outros governos. Essa universalidade, todavia, foi problemática nas questões envolvendo a República da China (Taiwan) e a República Popular da China. Após tentar convencer Beijin de que seu país era uma exceção, Mandela viu-se forçado a cortar relações diplomáticas com a ilha. Também foram suspensas as relações diplomáticas com a Nigéria, pois os sul-africanos argumentavam que este país estava executando arbitrariamente ativistas de direitos humanos.

O ANC manteve alguns aparatos do regime do *Apartheid* para combater a imigração dos países vizinhos do norte e até para expulsar os já residentes no país. Ao contrário das diretrizes da política externa sul-africana durante as quatro décadas após 1948, dirigida pela vontade de defender a agenda doméstica de supremacia branca, o ANC, inicialmente, a conduziu como uma forma de modificar os fundamentos da *realpolitik* e de implementar na agenda internacional a imagem de uma África do Sul “que vale a pena”. Com Thabo Mbeki,



entretanto, a estratégia internacional tornou-se mais pragmática e com uma concepção mais limitada da política internacional. Não obstante, muitos críticos afirmam que o país ainda não definiu seus reais interesses na política internacional. Em um contexto de indefinições, o continente africano, como um todo, continua como um mero espectador do crescimento mundial. Essa situação é identificada pela África do Sul, que define a posição econômica internacional do continente como a mais marginalizada.

A questão principal é, então, como participar desta ordem econômica, como atrair investimentos e comércio e como se tornar parte importante da economia internacional. O governo de Thabo Mbeki registrou essa prioridade e suas ações parecem estar voltadas para modificar essa realidade. Muitos intelectuais do ANC desaprovam a grande conexão do país com a Europa ocidental e com os Estados Unidos em detrimento de uma agenda pró-africana. Estes mesmo intelectuais enxergam com maus olhos as instituições de financiamento internacionais (como o Banco Mundial e o FMI) e grandes transnacionais. Alguns parlamentares do ANC vêm pressionando o governo para construir uma infra-estrutura diplomática pró-africana, que não se baseie apenas nos princípios econômicos, mas em princípios ideológicos.

A “Nova Política Externa” adotada pelo ANC tem como bandeiras o desenvolvimento sustentável e iniciativas anti-poluição, controle da população, mecanismos para lidar com doenças contagiosas por contato, proliferação de armas, problemas de migração, democratização e assuntos relacionados aos direitos humanos. Entretanto, o país é um grande poluidor, um dos que emite mais gases agravantes ao efeito estufa na atmosfera, um exportador substancial de armas e um anfitrião intolerante com os que migram para o seu país. Além disso, tem um *status* questionável em relação à saúde pública. Por isso, o país não é recebido com grande tolerância quando fala sobre estes assuntos internacionalmente.



Um grande escândalo de política internacional aconteceu em 1999, com o *Strategic Defence Procurement Package*²⁹. Em 1995, o governo conduziu uma revisão na esfera de Defesa Nacional, com a proposta de determinar o papel e a estrutura militar do país. Aprovado pelo parlamento em 1998, o governo anunciou que gastaria R20 bilhões em 8 anos (R30 bilhões em 12 anos, se houvesse necessidade). O pacote, que incluía indenizações industriais de diversos tipos, sofreu uma série de acusações por parte da oposição, entre elas, a de apresentar conflito de interesses e corrupção. Muitos políticos foram envolvidos no escândalo que, em 2003, chegou a atingir o presidente da Câmara dos Deputados (*Deputy President*). O ano de 2002 foi promissor para a história diplomática do continente, com o lançamento de dois programas relacionados: a *African Union* (AU), sucessora da *Organisation of African Unity*, a qual acabou fracassando, e a *New Partnership for Africa's Development* (Nepad).

A AU propôs um sistema de cooperação entre os Estados, movendo-os para uma relação semi-oficial federativa (no modelo da União Européia). Há até mesmo um parlamento da AU. O projeto tem grande apelo emocional, pois promete acabar com décadas de subjugação de sua economia para a estrangeira e que os países – através de seus esforços mútuos – conseguirão igualdade intelectual e cultural com o Ocidente. A AU é vista por muitos como uma forma de renascimento do continente e de superação diante da previsão de que as economias daquela região permaneceriam estagnadas. Outros, no entanto, crêem que ela serve apenas para manter o poder nas mãos de líderes corruptos e de estrangeiros.

A segunda maior iniciativa de 2002, a Nepad, é descrita por seus seguidores como o projeto econômico da AU. A previsão é de integração integral à AU quando estiver totalmente operacional. Tal organização requer uma posição comum dos Estados nas negociações

²⁹ Conhecido também como “*the arms deal*”.



internacionais, com uma estratégia conjunta que vise a ajudas financeiras e reduções de débitos, bem como a atrair investimentos, e relações coordenadas de suas economias com as demais. O maior problema está na questão política, envolvendo a questão de democracia nos países. Todavia, ainda em 2002, as ambições da Nepad foram golpeadas pelo G-8, que se recusou a fornecer qualquer ajuda para a infra-estrutura ou diminuição de débito àqueles países. Apenas possibilidades de futuras negociações foram oferecidas.

Os críticos ocidentais do Nepad apontam a fraqueza na voluntária revisão dos mecanismos de governança dos signatários. Eles pedem também que o sistema caótico de economias locais seja racionalizado, antes de haver um requerimento demandando acesso às economias desenvolvidas. Há diversas reclamações intrabloco sobre a hegemonia sul-africana na Nepad; assim, este órgão tende a se integrar apenas em parte com a AU, devido aos seus diversos problemas. A África do Sul, que ainda convive com a esperança do pós-*Apartheid* de uma melhora na vida de sua população, está atualmente envolvida no coração de um projeto de reformulação da política do país e transformação da economia. Está também no centro da luta dos países do Sul por uma ordem internacional de comércio mais justa.

O peso econômico e as posições internacionais do país o tornam de grande relevância na região e geram desconfianças nas outras potências africanas. Ainda, há o grande problema interno de promover uma sociedade menos dividida e menos desigual, devido à herança do *Apartheid*. O avanço econômico, nesse sentido, é pré-requisito para estabilização política e reconciliação social. Os primeiros anos do governo do ANC merecem destaque em relação a essa questão. Entretanto, o crescimento que variava entre 4% e 6% caiu no momento em que os preços das *commodities* declinaram no mercado mundial.

Em que pesem as iniciativas em direção ao desenvolvimento econômico, o movimento de liberalização diminuiu a confiança popular no partido. Além disso, 40% das pessoas do país que querem



trabalhar não conseguem. A desigualdade cresce, e pouco progresso em “desracializar” a riqueza acompanha os anos de governo do ANC. O governo faz mais progressos na área de serviços públicos básicos, que antes eram privilégios exclusivos dos brancos. Apesar de ter havido uma melhora na vida dos pobres (negros, em sua maioria) do país, os direitos “universais” públicos ainda não acompanham a população mais pobre. Como outros países em desenvolvimento, a África do Sul tem trabalhado para não ficar em situação pior.

O crescimento do setor privado, por sua vez, é mais atrelado ao capital que ao trabalho, e mesmo assim, não atinge a taxa de 5% que seria necessária para combater o desemprego. Os empresários reclamam que a deficiência na educação e a regulamentação do mercado de trabalho militam contra o crescimento do número de empregos. O governo, por enquanto, dá mais atenção aos negócios pequenos e informais, bem como aos serviços públicos com o intuito de criar empregos. Outro aspecto fundamental é o desafio do HIV/Aids, que se apresenta como um empecilho ao desenvolvimento econômico. A epidemia requer um novo sistema de cooperação entre o governo, as empresas e a população.

O *Apartheid* deixou um legado de amargura e desconfiança. Os políticos corretamente estão dando prioridade à redução das desigualdades de *status* e saúde que continuam a alimentar os problemas raciais. Aparentemente, a democracia foi bem recebida pelos sul-africanos. Entretanto, a linguagem da democracia é complexa e cheia de sentidos, interpretados por pessoas diferentes. Muitos dos que aprovam a transição democrática são os beneficiários do regime do *Apartheid*, que tiveram seus direitos (em especial o direito à propriedade) garantidos. Outros entendem democracia como um sistema onde a desigualdade é eliminada e onde os direitos básicos são garantidos. Por isso, o sistema é vulnerável enquanto a injustiça econômica persistir. A hegemonia do ANC parece não estar no fim, pelo menos não em um horizonte próximo.



POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES ÁFRICA DO SUL - BRASIL

A África do Sul e o Brasil, embora tenham vivenciado processos históricos diferenciados, compartilham uma posição comum: são países em desenvolvimento. Em 1989, o Brasil concluía sua transição democrática. No mesmo período, a África do Sul discutia a necessidade de uma transição que culminou em 1994, com a ascensão de Nelson Mandela ao poder. Diplomáticamente, a África do Sul saiu do isolamento recentemente. O seu reingresso tardio nas relações internacionais ainda está em processo de redefinição; todavia, as prioridades de sua política externa estão sendo estabelecidas. No caso brasileiro, adoção de uma agenda que procura consolidar uma posição do Sul nas relações internacionais redimensiona as relações externas do país. O debate sobre o foco e a direção da política externa é um traço comum da “desordem mundial” característica do pós-Guerra Fria. A questão que emerge, no entanto, diz respeito às oportunidades que este recente espaço diplomático pode oferecer a ambos os países.

Entende-se que são várias as áreas de convergência política que oportunizam a consolidação e o aprofundamento dos ainda latentes laços bilaterais entre Brasil e África do Sul. Até recentemente, a distância geográfica, a falta de interação histórica e cultural e, em especial, os problemas políticos gerados pelo *Apartheid*, inibiram o desenvolvimento de laços mais fortes entre os dois países. Embora o Brasil tenha, desde os anos 1950 e 1960, alguma identidade com os países em desenvolvimento do Terceiro Mundo, os fortes laços que mantinha com Portugal constituíram obstáculo para as aspirações do Brasil na África. Essa atitude era fortalecida, ainda, pelos laços com os Estados Unidos e seus temores quanto à influência comunista no Atlântico Sul.

Duas datas foram cruciais na construção das relações entre o Brasil e a África do Sul. Foi a partir da Revolução dos Cravos, em



1974, que a política brasileira para a África liberou-se da ambigüidade e pôde concentrar-se em avançar, ainda que lentamente, nas ligações políticas e econômicas com os novos Estados da África. Desde 1974, então, o Brasil projetou-se na política mundial como um representante das causas do Sul e em um relacionamento especial com o continente africano. Não obstante, a partir da instauração da nova África do Sul, em 1994, foi possível ao Brasil e às demais potências capitalistas, livrarem-se da hipocrisia de condenar o regime racista nos fóruns internacionais e manterem vínculos econômicos com o país.

Politicamente, os dois países buscam consolidar seus sistemas democráticos. Essa é uma prioridade máxima para ambos os Estados. Nos dois casos, foram transições pacíficas e ordenadas pelos regimes autoritários. No caso sul-africano, havia temores no sentido de que o consenso democrático não pudesse sobreviver aos novos governos, devido a grupos secessionistas, irredentistas e anti-democráticos residentes dentro do Estado, que colocam problemas reais de segurança. Os altos índices de criminalidade, as elevadas taxas de desemprego e a problemática das fronteiras exigiram que o GNU controlasse o processo de uma forma bastante firme. Embora os problemas de instabilidade interna não sejam tão agudos no Brasil, se comparados à África do Sul, não se pode afirmar que a democracia está estabilizada, diante das repetidas crises políticas e socioeconômicas.

Outros valores também são compartilhados pelos dois Estados. Soberania, independência e integridade territorial possuem uma conexão importante com a projeção de política externa. Tanto o Brasil como a África do Sul estão comprometidos em resistir a pressões de forças hegemônicas políticas e econômicas externas. No caso brasileiro, percebe-se a clara tentativa de anular ou diversificar a tradicional dependência dos Estados Unidos e desenvolver uma rede de relacionamentos muito mais ampla, intra e extra-hemisférica, baseada em uma reavaliação legítima dos seus interesses e aspirações, comportando-se como um negociador global. Por sua vez, a África



do Sul também tem procurado burlar suas relações dependentes. O país não pode mais ser considerado um posto europeu no sul africano. O compromisso com os interesses africanos pode ser percebido nas divergências com os Estados Unidos, desencadeadas sobre o seu relacionamento com Cuba, Líbia, Irã e outros países do Oriente Médio.

Os dois países têm resistido, a partir de suas condições específicas, à interferência do FMI e do Banco Mundial, bem como têm discutido nos fóruns internacionais suas relações econômicas com a União Européia. É importante considerar que essa posição de auto-afirmação não é necessariamente confrontacionista. Ela é oriunda do desenvolvimento de concepções e valores, como por exemplo, soberania, que não excluem a interdependência, mas projetam uma ordem mais simétrica nos relacionamentos internacionais. Quanto à questão da integridade territorial, ainda que as disputas de fronteiras sejam uma preocupação histórica em ambas as regiões, os processos de cooperação e integração vêm mudando os padrões das relações regionais a partir do desenvolvimento de comunidades de economia e segurança.

Ainda dentro de uma estrutura de valores e prioridades em comum, está o desenvolvimento econômico e o progresso social. Alcançar o crescimento econômico sustentável é um objetivo fundamental e possui sua dimensão internacional. Os dois Estados possuem enormes disparidades de renda e desenvolvimento desigual. O potencial dos países é imenso; todavia desperdiçado pela ainda não superada estrutura socioeconômica herdada dos períodos anteriores. Pobreza, desemprego, desigualdade de renda, economia inflacionária, taxas de criminalidade, sistemas de saúde e educação precários, sem falar nas epidemias, são desafios em comum. Assim, Brasil e África do Sul têm à frente a difícil tarefa de garantirem seus objetivos macroeconômicos em longo prazo e estabelecerem padrões de vida mais elevados em curto prazo.



O Brasil e a África do Sul são lideranças nas suas regiões e as possibilidades de desenvolverem uma parceria estratégica bilateral são grandes. Conforme Evans (1996, p. 116),

um relacionamento estreito com a África do Sul como líder da região e conduto é portanto uma consequência lógica para a política africana brasileira. A África do Sul também está ansiosa para intensificar as relações com o Brasil. Em 1995 o comércio, nas duas vias, representou R\$ 2 bilhões, e o turismo na África do Sul está aumentando. A América do Sul avançou rápido no campo de agrupamentos econômicos regionais e o Mercosul, como a segunda união aduaneira no mundo, depois da União Européia, é um modelo que a SADC teria a esperança de imitar. O Brasil ocupa um lugar central dentro do Cone Sul e tem boas relações com todos os doze vizinhos. A África do Sul tem onze parceiros no SADC e ocupa uma posição de liderança semelhante na região. As vantagens de mútua cooperação são óbvias. Além da África, três questões em particular são merecedoras de atenção: reforma das Nações Unidas, desenvolvimento no Sul do Atlântico/região da Antártica, e cooperação Sul-Sul.

Ainda segundo Evans, cada uma das áreas de interesse nas relações internacionais contemporâneas, destacadas acima, oferecem oportunidades para uma diplomacia criativa e solucionadora de problemas. No tocante às Nações Unidas, tanto o Brasil como a África do Sul têm expressado sua insatisfação com o fechamento do P5 no Conselho de Segurança e levam a sério suas candidaturas para membros permanentes de um Conselho aumentado. Forte cooperação nessa área beneficiaria ambos os Estados. O Brasil reivindica como quinto maior Estado do mundo e como o maior poder no hemisfério sul. Já os sul-africanos têm a habilidade de se tornar uma presença que comande a Organização da Unidade Africana – OUA, que tem a



participação de 51 Estados. Esse fato, combinado com a influência política que o Brasil poderia exercer na América do Sul e em outros lugares, representaria um grande bloco votante na Assembléia Geral.

Os dois Estados têm interesse também no Atlântico Sul e na região da Antártica³⁰. A África do Sul, como membro do grupo Valdívia de Estados (com Chile, Argentina e Uruguai) tem acesso direto à Antártida. A cooperação bilateral nessa questão, assim como no que diz respeito à Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul são de interesse mútuo. E, em um espectro mais amplo, as possibilidades de complementaridade na esfera econômico-industrial constitui uma prioridade para Estados que alcançaram não só o *status* de potência média, mas que começam implementar decisões ou exercer influência nos assuntos regionais e extra-regionais.

A aproximação entre o Brasil e a África do Sul foi redimensionada a partir do estabelecimento do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – Ibas³¹, em junho de 2003. Nessa ocasião, os chanceleres dos três países – Celso Amorim, do Brasil; Yashwant Sinha, da Índia; e Nkosazana Dlamini-Zuma, da África do Sul – anunciaram, em Brasília, a constituição do Grupo. O primeiro documento da iniciativa, a “Declaração de Brasília”³², divulgado no mesmo dia de seu lançamento, previa uma série de atividades a serem desenvolvidas conjuntamente pelos três países. Entre as atividades estava prevista a coordenação de visões sobre grandes temas da agenda internacional; a articulação dos acordos de liberalização comercial em negociação entre eles e a cooperação em diversos setores. Países em desenvolvimento como a Índia, o Brasil e a África do Sul têm recursos

³⁰ Um estudo sobre o papel da Antártida nas relações internacionais foi desenvolvido por COLACRAI, Miryam. *El Ártico y la Antártida em las relaciones internacionales*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. (Coleção Estudos Internacionais).

³¹ IBSA, em inglês (*India, Brazil and South Africa Dialogue Forum*).

³² A Declaração de Brasília e outros documentos básicos relativos ao Fórum estão disponíveis no site do Itamaraty (www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/index.asp).



escassos para investir em política externa, pois esses recursos são disputados por outros setores em que é demandada a ação governamental (saúde, educação, etc.).

A Declaração de Brasília define, de forma ampla, o exame dos temas da agenda internacional e de interesse mútuo, como um dos principais objetivos do grupo. Em seguida, o documento trata de uma extensa lista de temas específicos. São eles: paz e segurança internacionais; reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança; novas ameaças à segurança (como terrorismo; crime transnacional; tráfico de armas; ameaça à saúde, em particular a epidemia de HIV/Aids; desastres nacionais; trânsito de substâncias tóxicas); defesa; Convenção para o Controle do Tabaco; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; diversidade biológica; globalização; protecionismo comercial; flutuação dos preços das matérias-primas; volatilidade dos fluxos financeiros globais; promoção da inclusão e equidade sociais; eliminação da discriminação racial e promoção da igualdade de gênero; desenvolvimento de cooperação trilateral em áreas em que pelo menos um dos parceiros tenha excelência e naquelas que aumentem a conectividade entre eles (transporte aéreo e marítimo); colaboração em matéria de tecnologias de comunicação e informação; articulação de suas respectivas iniciativas de liberalização comercial (Mercosul-Índia, Mercosul-Sacu e Sacu-Índia).

A natureza ampla dos objetivos do Fórum e o nível de afinidade entre os países em diversas áreas sugere que a iniciativa foi concebida para transcender o nível das chancelarias e abarcar temas que possam ser articulados não só entre o poder público e suas instâncias burocráticas, mas também entre o setor privado e a sociedade civil. O Ibas, se observados seus objetivos e seus temas de forma mais detida, apresenta a possibilidade de dois tipos de relacionamento. A primeira delas reflete as relações dentro do próprio grupo para tratar dos temas de interesse específico, como a implementação de projetos de cooperação entre seus membros. A segunda mostra a capacidade



do grupo para interagir em bases bilaterais com um país ou outro grupo de países, ou ainda, para atuar em um determinado organismo multilateral.

A formação do Ibas remonta uma proposta do ANC, concebida antes mesmo de o partido chegar ao poder. A idéia inicial era a de que a África do Sul trabalhasse a partir do objetivo de criar um grupo que, no Sul, refletisse o G-8 e dele se tornasse interlocutor. Todavia, a proposta não se concretizou durante o primeiro governo democrático da África do Sul. Esse governo foi cauteloso no sentido de se projetar imediatamente como uma possível liderança do mundo em desenvolvimento, não só pela delicada situação interna de garantir o sucesso da transição, como pelo recente reposicionamento sul-africano diante da comunidade internacional.

No entanto, o governo de Nelson Mandela foi politicamente tranqüilo, bem como a passagem do poder para Thabo Mbeki. A partir de então, Pretória teria avaliado que as condições para a constituição de um grupo do Sul eram apropriadas. Em 2001, o presidente Mbeki estabeleceu contato com os primeiros mandatários do Brasil, da Arábia Saudita, da Índia e da China, formalizando a proposta de constituição do grupo para atuar como interlocutor de G-8. Porém, antes que fosse possível realizar uma reunião com os representantes de cada um dos países, ocorreu o atentado de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. O Brasil, a Índia e a China declinaram do convite para participar do encontro sugerido pelos sul-africanos, alegando que aquele era um momento de turbulência internacional, decorrente dos atentados. A retomada do trabalho de articulação política visando o agrupamento de países do Sul só aconteceria em 2003, fixando o debate entre Brasil, Índia e África do Sul.

Apesar das iniciativas em direção a uma maior aproximação entre os países, alguns analistas irão apontar as contradições latentes entre a África do Sul e o Brasil em seus respectivos interesses. Nessa

perspectiva, identificada a partir dos diferentes processos históricos, fala-se da dificuldade, tanto do Brasil como da África do Sul, em relação às suas políticas internas e da fragilidade de suas organizações democráticas diante dos problemas econômicos e sociais. Contudo, o debate estabelecido pelo Fórum abriu um importante espaço político para a atuação internacional dos dois países, com o potencial aumentado pela participação da Índia. Porém, sua sobrevivência dependerá, inevitavelmente, da habilidade de seus membros de ampliarem o diálogo e de promoverem a interação de suas políticas externas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADESKY, Jacques d'. Penetração brasileira na África Austral: perspectivas políticas e entraves econômicos. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 10, 1984.
- BOOTH, Ken. A Security Regime in Southern Africa: Theoretical Considerations. **Southern African Perspectives**, Cape Town: Centre for Southern African Studies, University of Western Cape, n. 30, 1994.
- BRODERICK, Jim. **US and South Africa: uncertain partners in an uncertain world**. South Africa Yearbook of International Affairs, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1997.
- BURGER, Delien. (Ed.) **South Africa Yearbook 1998**. Cape Town: GCIS, 1998.
- BUTLER, Anthony. **Contemporary South Africa**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- BUTTS, Kent H.; THOMAS, Paul R. **The Geopolitics of Southern Africa: South Africa as a Regional Superpower**. Boulder: Westview Press, 1986.
- CARLSNAES, Walter; MULLER, Marie. **Change and South African External Relations**. Johannesburg: Thomson, 1997.

- CORNEVIN, Marianne. **Apartheid, poder e falsificação histórica**. Lisboa: Unesco, 1979.
- DAVIES, Robert. Promoting regional integration in Southern Africa: an analysis of prospects and problems from a Southern African perspective. **African Security Review**, [S.l.], ano 5, n. 5, 1996.
- DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do *Apartheid*? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 41, 1998.
- FABRICIUS, Peter. Mandela kicks official visit to South America. **The independent**, Johannesburg, 1998.
- FIELDHOUSE, Roger. **Anti-Apartheid: a history of the movement in Britain**. London: The Merlin Press, 2005.
- GELB, S. **South Africa's Economic Crisis**. Cape Town: Davis Philip, 1991
- GELDENHUYS, Deon. **The diplomacy of isolation: South Africa foreign policy making**. Braamfontein: Macmillan, 1984.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **África do Sul: visões brasileiras**. Brasília: Capes/ Ipri/Funag, 2000.
- _____. **Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização**. Brasília: CNPq/Ipri/Funag, 1996.
- HENTZ, James J. **South Africa and the logic of regional cooperation**. Bloomington and Indianapolis: Indianapolis University Press, 2005.
- KORNEGAY, Francis; DADA, Jabulani (orgs.). **A África do Sul e o Ibas: desafios da segurança humana**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Funag/MRE, 2007. (Coleção Sul-Africana/Cesul).
- LANDSBERG, Chris; LE PERE, Garth; NIEUWKERK, Anthoni Van. (Ed.). **Mission imperfect: redirecting South Africa's foreign policy**. Johannesburg: Foundation for Global Dialogue/Centre for Policy Studies, 1995.
- LEYSENS, Anthony. South Africa's Relations with Latin América (1966-1988). **Unisa: Ocasional Paper**, Johannesburg, n. 6, nov. 1992.

- LIPTON, M. **Capitalism and Apartheid: South Africa 1910-1986.** London: Aldershot, 1986.
- MATLOSA, Khabele. Democracy and conflict in post-apartheid Southern Africa: dilemmas of social Change in Small States. **International Affairs**, ano 2, n. 74, 1998.
- MILLS, Greg. (Ed.). **From pariah to participant: South Africa's evolving foreign relations (1990-1994)**, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1994.
- MONETA, Carlos Juan. **Geopolítica y política del poder en el Atlantico Sur.** Buenos Aires: Pleamar, 1983.
- OLIVIER, Gerrit. Is Thabo Mbeki Africa's Saviour?, **International Affairs**, vol.79, n. 4, 2003.
- PAGE, Sheila. **Some Implications of the SADC Trade Protocol.** Johannesburg: Trade and Industry Policy Secretariat, 1997.
- PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **África do Sul e Brasil: dois caminhos para o pós-Guerra Fria.** Porto Alegre: Pós-Graduação em História/UFRGS, 2007. (Tese de Doutorado).
- PEREIRA, Francisco José. **Apartheid: o horror branco na África do Sul.** São Paulo: Brasiliense, 1986.
- SIMON, David (Ed.). **South Africa in Southern Africa: reconfiguring the region.** Oxford: James Currey/Athens: Ohio University Press/ Cape Town: David Philip, 1998.
- SOLOMON, Hussein (Ed.). **Fairy Godmother, Hegemon or Partner?** Monograph Series. Midrand: Institute for Security Studies, 1997. v. 13.
- VALE, Peter. The African renaissance. **Election Talk**, [S.l.], n. 2, Dec. 1997.
- VIEIRA, Sérgio; MARTIN, William; WALLERSTEIN, Immanuel. **How Fast the Wind? Southern Africa (1975-2000).** Trenton: Africa World Press. 1992.
- VILLARES, Fábio (Org.). **Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças.** São Paulo: Unesp/IEEI, 2006.



WHETHAM, H.; CURRIE, J. **The economics of African Countries.**

Cambridge: University Press, 1969.

ZIEGLER, Jean. **La contrarrevolución en Africa.** Barcelona: Editorial Lúmen, 1967.

____. **O poder africano.** São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.

____. **Breve História da África.** Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.





VII.

**MOÇAMBIQUE EM RETRATO 3x4:
UMA PEQUENA BRECHA PARA A
POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL**





MOÇAMBIQUE EM RETRATO 3x4: UMA PEQUENA BRECHA PARA A POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL

José Flávio Sombra Saraiva*

O presente trabalho tem por objetivo oferecer uma contribuição, sob o olhar da pesquisa nacional, aos debates a serem conduzidos no contexto do seminário preparatório da Segunda Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – Cnpepi. O tema abrangente é a África. O objeto é Moçambique, em retrato 3x4, já que a fotografia ampliada demanda mais investimento e pesquisa de campo consoante os tópicos em discussão na agenda bilateral Brasil-Moçambique.

O texto está organizado em quatro partes. Na primeira, registram-se aspectos relevantes da redescoberta de Moçambique por atores internacionais na virada do milênio. Na segunda, analisam-se fatores que, gerados na história recente de Moçambique, contribuem para a compreensão das razões de sua emergência no quadro dos países da África Austral e Oriental. Na terceira, é avaliada a situação política interna do país. Enfim, na quarta, anotam-se alguns desafios da inserção internacional, da modernização econômica e do peso crescente das velhas e novas parcerias moçambicanas. Por fim, propõem-se algumas sugestões para a ampliação do escopo da presença brasileira naquele país.

MOÇAMBIQUE ENTRE ENTREPOSTOS E ENTRELOPOS

Moçambique não está fora da fotografia ampliada da África que grandes potências, instituições multilaterais e influentes grupos

* Ph.D. pela Universidade de Birmingham (Inglaterra), Professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Pesquisador 1 do CNPq e diretor-geral do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri)



econômicos globais vêm revelando por meio de seus laboratórios estratégicos. O país foi vistoriado de forma alvissareira nos relatórios de agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, em fins de 2006.¹ Apontam tais documentos potencialidades econômicas únicas na quadra histórica atual do continente africano. Rejubilam-se investidores externos e nacionais pelo bom desempenho político e pelo equilíbrio macroeconômico daquela nação africana. As razões para o otimismo derivam de fatos como a democratização em ritmo mais forte que muitos dos Estados africanos empreenderam; das reformas econômicas liberalizantes que criaram confiança nos mercados; do crescimento do PIB na ordem de 7% nos últimos anos; da inflação domada; da diminuição da vulnerabilidade externa; das reservas internacionais consideradas satisfatórias para uma economia modesta e do acesso a financiamentos internacionais.

Mesmo quando não há comércio bilateral expressivo, Moçambique inclui-se crescentemente em périplos recentes de vários chefes de Estado, interessados em projeção internacional na África. A visita a Maputo, entre os dias 7 e 8 de fevereiro de 2007, por cerca de 24 horas, do presidente chinês Hu Jintao, é fenômeno epidérmico da corrida já não mais tão secreta em favor de uma nova partilha africana na qual Moçambique está incluída.²

Mas o que há com Moçambique, pobre economia africana, tão desigual na distribuição da renda e tão modesta estrategicamente, que a faz atrair tanta atenção? Que buscam os grandes naquele Estado de língua portuguesa, incrustado na porção índica da África, de costas para o Atlântico, diferentemente de todos os demais países que

¹ IMF & Bird, *Africa Foreign Investment Survey 2005*. 2006.

² Os jornais e revistas moçambicanas e internacionais desses dias festejam ou vêm com desconfiança a estratégica visita realizada, no contexto do *tour* do presidente chinês por vários países da região. Ver: *Beijing Time* 5/2/07; *Beijing/AFP/Turkishpress.com* 30/1/07; *Le Monde – Economie* 15/12/06; *Le Monde/AFP/Reuters* 30/1/07; *Notícias* 8/2/07; *Notícias Lusófonas* 5/2/07; *The Guardian* 31/1/07; *Xinhua News Agency* 9/2/07.



compõem, naquele continente e nas Américas, o legado complexo da expansão ultramar portuguesa?

A hipótese aqui examinada é a de que Moçambique não é apenas um lugar da lusofonia do outro lado da África ou um dos Estados de recente independência formal, em processo tardio de consolidação de instituições e da democracia. Moçambique tampouco é apenas um país dependente economicamente e desdenhado pelas elites de Pretória, embora saibamos que muitos sul-africanos ainda consideram o vizinho apenas sua *décima província*.³

A intuição que motiva esse pressuposto é a de que Moçambique torna-se gradualmente mais uma das novas brechas abertas na África, sob o aplauso consciente ou o silêncio distraído das suas próprias lideranças, por agentes ativos da transnacionalização econômica da última década, mas também por novas potências asiáticas, em consórcio ou não com a África do Sul, à busca de entradas preferenciais ou complementares no continente.

Ponta de concha que se inicia na China, mas que se estende por todo o Oceano Índico, e chega à Índia, Moçambique poderia estar se voltando, aos poucos, a uma de suas antigas circunscrições, em âmbito geopolítico, econômico e mesmo cultural. Mas a história não se repete, seja em Moçambique ou em qualquer outro lugar, pois há fatores novos e causalidades contemporâneas que conferem tonalidade própria à fotografia 3x4 que apreende, ainda que de forma

³ Ver, nesse caso, o impressionante relatório preparado pelo South African Institute of International Affairs (SAIIA), publicado em 2002, intitulado *Cada continente precisa de seu Estados Unidos da América*, voltado ao balanço e endosso da presença semi-hegemônica que a África do Sul procura impor a Moçambique. Um trecho do documento fala por si: "Over the last 10 years, Mozambique, sometimes touted as South Africa's tenth province, has emerged as one of the most significant South African investment destinations on the African continent. South Africa is a leading investor in that country representing 49% of total foreign direct investment (FDI) from 1997-2002. South African companies have capitalized on Mozambique's geographical proximity to expand their reach into the continent." (p. 1). Ver GROBBELAAR, N. *Every Continent Needs an America*. Pretoria: SAIIA, 2002.



reduzida, um novo Moçambique. A marcha da emergência contemporânea sino-indiana implica, necessariamente, redefinição de interesses econômicos e estratégicos na parte austral-índica da África, o que não havia acontecido na ocupação colonial e tampouco no decalque feito por governos da África dos comunismos soviético e chinês, nos idos da independência.

Os vetores de poder agora são outros, bastante mais poderosos e pragmáticos. Envoltos na sedução crescente da China, e também da Índia, ávidas por recursos minerais, estratégicos, energéticos, mas também de portos, de produtos agrícolas e mesmo de ocupação territorial via deslocamento de populações e até mesmo pelo turismo, Moçambique está na berlinda.

Maputo é uma das portas, com entrada facilitada na geografia moçambicana, ao “corredor turístico”, como falou o presidente da China em sua recente visita ao país. Moçambique se insere, portanto, na ocupação de uma das últimas fronteiras do capitalismo mundial: o continente africano. Essa partilha não requererá um novo Congresso de Berlim. O mundo pós-Guerra Fria é mais sutil, mas não menos pragmático. Os chineses não vieram apenas para o controle de recursos energéticos, minerais e estratégicos na África. Vieram ampliar poder de barganha no cenário internacional.⁴

Ancorada no ciclo virtuoso da economia global dos dias de hoje, na ampliação da liquidez internacional, na acumulação política positiva da década passada pós-1992 (que pôs fim à guerra civil de dezesseis anos e garantiu certa normalidade política), na transição sem traumas do governo de Joaquim Chissano (com seus dezoito anos no

⁴ Ver, por exemplo, os trabalhos de Scarlett Cornelissen, a respeito do avanço japonês na África, e a impressionante radiografia de Ian Taylor concernente ao desembarque do governo de Hu Jintao na África: Cornelissen, S. Japan-Africa relations: patterns and prospects. In: Taylor, Ian & Williams, P. *Africa in International Politics: External Involvement on the Continent*. London: Routledge, 2004, pp. 116-135; Taylor, I. The ‘all-weather friend’? Sino-African interaction in the twenty-first century. In Taylor, Ian & Williams, Paul, *op. cit.* pp. 83-101.



poder) para Armando Guebuza, em 2004, e na aproximação gradual à China, Moçambique redimensiona seu lugar no mundo. Mesmo sua tradicional parceria com a África do Sul, apesar de não haver contradição intrínseca entre Moçambique “sul-africanizada” e Moçambique “asiatizada”, está sofrendo ligeiras revisões. Nesse sentido, a geografia moçambicana articula a franja do Atlântico Sul ao Índico, constituindo-se ponto altamente favorável à sua integração ao sistema mundial.

Nessa perspectiva, pode mesmo haver complementaridade e ampliação da rede de interesse e de cooperação bilateral África do Sul-China envolvendo entrepostos e entrelopos. A Índia talvez possa vir a ocupar lugar nessa relação bilateral. Moçambique seria um bom entreposto. Os agentes das empresas públicas e privadas do triângulo África do Sul-Índia-China movem-se como novos entrelopos. Ante o redesenho estratégico da África no seu conjunto, a África Austral não seria uma exceção.

Elites econômicas e políticas moçambicanas não iriam assistir, de binóculos, a novos arranjos da *entente* Angola-África do Sul sem ajustar os graus dos seus interesses na região. Foram à busca do seu lugar e da afirmação de seus interesses. Estão gradualmente pavimentando seu próprio caminho. E a Copa do Mundo de Futebol, de 2010, na África do Sul, provê à imaginação lacaniana das elites de Maputo a idéia de um renascimento moçambicano nos novos tempos da África.

E o Brasil? O que fazer ante as novas incursões geopolíticas, estratégicas, econômicas em curso e como atuar no xadrez africano? Qual a linha de trabalho que mais importaria ao Estado brasileiro e aos agentes econômicos nacionais ante a nova inserção moçambicana? Definir objetivos de médio e longo prazo e avançar uma estratégia é a primeira missão. A segunda é falar pouco e sorrir muito, como sugerem os chineses em sua arrancada, nos últimos oito anos, para a África. A terceira é estudar, pesquisar e utilizar o capital político que ainda



resta ao Brasil, bem como a inventividade tecnológico-científica-empresarial na África, para encetar projeto articulado de ação bilateral com Moçambique, proveitosa aos interesses nacionais e conferindo às ações certo sentido de urgência, antes que seja tarde.

ALGO DE ONTEM QUE SUBSISTE NA SOCIEDADE E NO ESTADO MOÇAMBICANO

Moçambique de hoje não é, todavia, apenas a resultante de fatores da contemporaneidade. Há um peso do passado que influencia escolhas e procedimentos atuais. Quatro dessas heranças podem ser percebidas na peculiaridade daquele Estado africano em relação a seus vizinhos da África Austral. Forma própria e internacionalizada da força de trabalho, vocação ao desenvolvimento agrário diversificado, resguardo da integridade territorial, além de certo ecumenismo cultural e político a prover abertura para fora do sistema da lusofonia fornecem, entre outras peculiaridades, estreita relação entre o passado e o devir moçambicano.

Bolsão de reserva de força de trabalho migrante, Moçambique carregou, e de certo modo ainda carrega, herança colonial. A África do Sul é herdeira desse arquétipo colonial que aprisiona o Moçambique contemporâneo. A estrutura do trabalho forçado, no interior e exterior, apenas alcançou seu término formal em fins dos anos 60. Mas a forma “contratual” de trabalho seguiria um pouco mais. Em 1960, quase um milhão de moçambicanos eram submetidos aos rigores do trabalho forçado, em obras públicas, nas plantações de algodão na colônia ou eram enviados para as minas sul-africanas.

A modificação formal não alteraria, na prática, os fluxos do trabalho migrante que seguiram como fonte de renda até meados da década de 1970, embora tenham sido dramaticamente reduzidos em função de um novo modelo sul-africano de operação em seu entorno: o investimento direto na economia moçambicana e a



expansão de suas empresas, nacionais ou consorciadas com grupos transnacionais.

A exclusão da economia formal de massas populacionais que deixaram a subsistência, mas que não obtiveram o trabalho nas culturas agrícolas tradicionais de exportação, foi o instrumento do domínio colonial e mesmo do Estado contemporâneo para formar renda interna. Mas foi também um componente do sistema econômico gerador de desigualdade econômica e social em Moçambique. A tradição burocrática, a centralização, a parca autonomia dos poderes locais, a modesta participação popular nos processos governamentais, a divisão entre o sul desenvolvido e o centro-norte atrasado, entre outros, são resultantes de um ciclo colonial que se debruça ainda sobre o Moçambique de hoje.

Diversificação agrícola no presente é também uma herança colonial moçambicana. Em especial, no ocaso do colonialismo português, demonstra Alden,⁵ houve certo desenvolvimentismo, agressivo e eficaz, de diversificação econômica em setores não-estratégicos com capital estrangeiro. A ampliação dos negócios na década que vai da primeira metade dos anos 60 à independência, em 1975, desviou Moçambique das agruras da monocultura. Algodão, açúcar, chá, castanha de caju, arroz, entre outras culturas, são legados relevantes da experiência colonial, a impulsionar Moçambique para a diversificação, a captação de moeda estrangeira e a ter uma certa infraestrutura energética e de indústrias secundárias de bens de consumo.

A resultante dessa evolução está no fato de que, apesar do endurecimento do Estado português nos anos finais do colonialismo e do abuso de regulação, Moçambique desenvolveu uma pequena burguesia urbana e uma classe de pequenos proprietários de terra que geraram renda própria e a diferenciaram dos costumes tradicionais.

⁵ ALDEN, C. *Mozambique and the Construction of the New African State: From Negotiation to Nation Building*. New York, Palgrave, 2001.



Profissionais liberais e trabalhadores assalariados urbanos compunham a paisagem da antiga Lourenço Marques e de outras cidades moçambicanas bastante adensadas antes do advento da independência.

A terceira marca do tempo é a adaptação rápida, quando comparada a outros casos no ambiente da descolonização portuguesa na África, do nacionalismo independentista moçambicano. Seus descendentes são as elites de hoje e estão incrustados na burocracia do Estado contemporâneo. Houve mais continuidade que ruptura na formação de elites. Criada no contexto do sistema colonial, essas elites – e não apenas em Moçambique – tomaram o poder na independência.

Em Moçambique elas souberam se articular em torno da integridade territorial (ao contrário, por exemplo, de Angola) e de um projeto de acordo político relativamente precoce e vantajoso para todas as suas vertentes, bem como para o Estado no seu conjunto. É preciso reconhecer que o contato dos trabalhadores migrantes moçambicanos com sindicatos e organizações militantes sul-africanos foi também uma fonte de transferência de experiência no campo dos movimentos nacionalistas.

O caos econômico foi evidente com a saída dos portugueses. Longos e graves relatos a respeito da deterioração de cidades, edifícios, ruas, empresas e produção já foram contados em livros apaixonados. No entanto, apesar do atraso econômico do país que fugia do colonialismo e da pobreza, essa mesma desigualdade histórica permitiu, paradoxalmente, a gestação de um nacionalismo vigoroso de elite, eficaz nas adaptações aos novos tempos. As visões iniciais da Frelimo – formada em 1962 e depois engalfinhada na luta de libertação e na contenção das ambições sul-africanas amparadas na Renamo – foram cedendo a adaptações no tempo e aos novos experimentos de superação da via socialista. A adoção de uma modernização liberalizante, voltada para a privatização de empresas, apesar do peso relevante que o Estado ainda mantém no país, foi marca dessa evolução.



Não houve e nem haverá, em futuro próximo, hipótese de um fracionamento político que inviabilize a integração de Moçambique no contexto global, nas suas relações sub-regionais e na busca de parcerias transoceânicas, como a que ensaia com a China. Esse aspecto da contemporaneidade moçambicana, com raízes na história recente, aparece tratado nas duas sessões seguintes do presente trabalho.

A quarta marca da peculiaridade moçambicana que subsiste no tempo é a boa administração da herança lusitana, mas não a ponto de inibir, simultaneamente, esforços pragmáticos de interesses no mundo de língua inglesa e seu ambiente sub-regional. Os defensores, em Portugal e no Brasil, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) não encontram saudosismo lusitano em Maputo. Portugal decai a cada ano como investidor externo e suas empresas estão sendo abocanhadas por capital e engenharia empresarial dos grupos econômicos sul-africanos. A CPLP, ela mesma, possui limites específicos que a inibem no terreno africano.⁶

A lusitanidade está contingenciada pelo ecumenismo cultural moçambicano. O seu entorno africano anglófono, a presença da Índia ali não tão longe, a hegemonia sub-regional da África do Sul e a presença ascendente, no período pós-colonial, das empresas britânicas, empurraram Moçambique para a *Commonwealth*. Único país de língua portuguesa a fazer parte de duas organizações mundiais voltadas para a valorização do cabedal da língua como fator estratégico e meio para realizar concertação político-diplomática, cooperação e negócios, Moçambique nem se preocupa em contrastar a adesão a uma ou outra, insinuando falsas preferências. Usa a máscara que convier, em função do negociador externo. Essa forma de agir não é nova na África, como lembrariam os historiadores do Atlântico Sul e do Índico.

⁶ SARAIVA, José Flávio S. CPLP: Plataforma para uma frutífera concertação político-diplomática. In: SARAIVA, J.F.S. (org.) *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Solidariedade e ação política*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri). Brasília: Ibri, 2002, pp. 45-78.



NO COMPASSO DE UMA TÊNUE DEMOCRACIA

Há uma peculiaridade moçambicana, quando comparada à formação dos Estados contemporâneos na África. Não há um herói salvador, um Amílcar Cabral, um N'Krumah, um Lumumba, um Senghor, um Nyerere, um Mandela ou mesmo uma liderança que se perpetue simbolicamente como unidade necessária no poder como Agostinho Neto, no caso angolano. O processo de construção do Estado moçambicano no imediato pós-independência, ainda que dirigido por líderes fortes, foi mais institucional que orientado pelo culto de personalidades. Figuras como Eduardo Mondlane e Samora Machel, todavia, não podem ser diminuídos historicamente, como tampouco pode ser minorada a capacidade política de Joaquim Chissano na transição para o atual governo moçambicano, ao alimentar a idéia de continuidade, do caminho da paz e de equilíbrio interno entre as forças políticas de situação e oposição.⁷

Há uma peculiaridade moçambicana? Alguns estudiosos duvidam dessa hipótese. Outros reconhecem certa particularidade. Se existem tais peculiaridades, quais seus impactos na formação do regime de equilíbrio relativamente estável no país nos últimos anos? Por que isso facilita certa superação da memória histórica dos dezesseis anos de guerra civil?

As respostas moçambicanas aos desafios internos e sua relação com o meio internacional foram permeadas por certa racionalidade institucional, mais que por vontades carismáticas. Mesmo com a adesão ao marxismo-leninismo em 1977, as nacionalizações não massacraram os setores privados, os quais permaneceram participando de cerca de

⁷ Essa idéia, ainda que minha, está relativamente amparada no extraordinário trabalho de pesquisa realizado por Alden nos últimos anos. Ver ALDEN, C., *op. cit.* Ver também, a respeito da formação do Estado na África, de forma comparada, textos clássicos de Isa Shivigi e Peter A. Nyongo ou livros mais recentes e conhecidos como o organizado por Clapham.



um terço do PIB.⁸ Aqui também reside discordância com alguns dos analistas da região austral da África.⁹

Em todo caso, mesmo o apoio da África do Sul à Renamo até 1984, as crises na economia moçambicana ante a queda dos preços agrícolas, as catástrofes naturais e a recessão mundial do início da década de 1980, associados à desastrosa política de endividamento, não aniquilaram a capacidade política do Estado em gerir seus conflitos internos.

O marco dessa evolução são os acordos de Nkomati (1984), encabeçados por Samora Machel. A garantia de que a Renamo não mais receberia apoio da África do Sul e de que o Estado moçambicano não mais ofereceria apoio ao ANC foi uma saída bastante favorável ao equilíbrio interno do Estado moçambicano, além de uma vitória da política internacional de Samora Machel. Tais acordos teriam sido a saída encontrada por Moçambique para manter sua integridade territorial, ameaçada pelo eventual apoio oficial dos Estados Unidos à Renamo e pela ocupação do sul de Moçambique pela África do Sul, como se tentara em Angola. Registre-se, no entanto, que tal interpretação vem sendo duramente criticada por estudiosos atuais: o acordo, na prática, foi uma grande vitória sul-africana, evitando ameaças na fronteira, desestabilização. Os moçambicanos teriam figurado, no fim do regime do *apartheid*, como conciliadores sem resultados objetivos para seu regime político interno. Alguns falam mesmo em traição em relação à base operacional e ideológica do ANC.

Produto Interno Bruto negativo entre 1974 e 1986, da ordem de -4%, bem abaixo da média da África negra (2,4%)¹⁰, decepções com o bloco soviético e início da gradual aproximação ao Ocidente permitiram verter, gradualmente, as visões estadistas das elites

⁸ HANLON, J., apud PITCHER, op. cit., p. 44.

⁹ Como advoga Döpcke. (entrevista com o pesquisador).

¹⁰ Ao contrário do que acontecera entre 1960 e 1973, que crescera Moçambique na taxa média da África subsaariana, em torno de 5%.



moçambicanas que controlavam o Estado. A ascensão, em 1986, do então chanceler Joaquim Chissano à presidência da República, depois da morte em desastre de avião de Machel, alimentou a linha moderada e pragmática que passou a presidir, de forma explícita, a diástole do Estado moçambicano e o abandono definitivo da rigidez ideológica que ainda existia em certos grupos mais extremados da Frelimo. O Acordo Geral de Paz de 4 de outubro de 1992 sepultou as decepções com a longa guerra civil, a destruição da infra-estrutura e a desagregação econômica e social que levaram à ampliação da miséria e da pobreza naquele país. A ONU foi monitorar o desarmamento por meio da Onumoz.

A eleição de Mandela na África do Sul, em 1994, seria o fato definitivo para empurrar as elites moçambicanas para outro parâmetro. O foco seria o uso das possibilidades de investimento e o apoio logístico para a reconstrução da economia por meio dos ex-inimigos: a própria África do Sul e Portugal. De 1994 a 2004, a normalização política em Moçambique é notória: consolidação da paz, criação de mecanismos democráticos de disputa política e reforma econômica liberalizante, apesar da permanência de relativo papel central do Estado nos setores estratégicos. O Estado moçambicano vem mantendo, assim, o controle clássico do monopólio legítimo da violência sem ter se emaranhado na abertura total dos seus espaços. Mantém expressivo lugar na economia via participação percentual nas empresas privatizadas e reforça seu poder estratégico de tomada de decisão.

O balanço, enfim, da evolução democrática em Moçambique é satisfatório. Não variou em relação à grande maioria dos países africanos na sua dimensão pluriétnica, na preservação do Estado territorial herdado da colonização, bem como na baixa densidade de participação da sociedade civil nas decisões e no acompanhamento das políticas encaminhadas pelo aparelho de



Estado. De fracas a inconclusas ou deformadas, de todas as formas já foram metaforizadas as débeis democracias africanas. Mas o joio pode ser separado do trigo, como hoje reconhecem as próprias agências internacionais.

A tênue democracia moçambicana é diferente no que se refere à capacidade de chegar a uma estabilidade relativamente engenhosa. Soube adaptar a vida política nacional aos processos de internacionalização econômica que passaram a operar no continente na última década e no início do novo século sem perda de tempo. Moçambique buscou demonstrar ao mundo externo que é uma democracia moderna em formação e que combate os excessos gerados pela corrupção e pelo patrimonialismo.¹¹

Em síntese, a favor das elites moçambicanas – mas naturalmente estimuladas pela indução do governo de Pretoria – está o fato de que lograram reconstruir o Estado, sem fragmentações fraticidas, sem pressão das diferenças étnicas, sem separatismos regionais e banindo sublevações. O espraiar de uma certa idéia de Estado vem facilitando contatos internacionais e inibindo desestabilizações internas, o que já é muito para o histórico da formação do Estado no continente africano. É esse Estado moçambicano que vem permitindo o crescimento econômico continuado, o incremento dos investimentos estrangeiros e das exportações, além de certa constância nos níveis de ajuda internacional.¹² Ganhou o *status* de “democracia eleitoral” e de país “parcialmente livre” nas classificações da Freedom House de 2005.¹³

¹¹ Esclarece-se, no entanto, que não há unanimidade entre os estudiosos da África contemporânea acerca dessa matéria. Para alguns deles, como Döcpke, o que diferencia a corrupção moçambicana da angolana é a proporção da economia. Haveria menos a distribuir em Moçambique que em Angola. (Entrevista com o especialista).

¹² Olsen, C. *A luta continua: a formação do Estado em Moçambique*. Brasília: MRE, Instituto Rio Branco, 2006, p. 48. (Orientador: José Flávio Sombra Saraiva).

¹³ Ver www.freedomhouse.org.



JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

**A BUSCA DA DIVERSIFICAÇÃO: SUPERAÇÃO DA
POBREZA DOMÉSTICA, O PESO DA ÁFRICA DO SUL
E AS OPORTUNIDADES CRIADAS PELA INSERÇÃO GLOBAL
MAIS PROVEITOSA NA APROXIMAÇÃO SINO-MOÇAMBICANA**

A transição da economia socialista para a versão aberta do processo econômico moçambicano vem merecendo estudos.¹⁴ Poder-se-ia dizer que foi um processo inexorável diante da crise das bases socialistas de produção e da improdutiva importação de um modelo econômico sem lastro na África. Ademais, as elites políticas moçambicanas já haviam realizado certa mudança programática no seio da Guerra Fria em favor da economia de mercado. Ainda se pode argumentar que o fim da guerra civil de dezesseis anos, em 1992, é relevante. Para outros, o ponto de partida essencial é o 1994 gerado pela África do Sul e o início da era Mandela. Creditam, tais analistas, a reconstrução econômica moçambicana à decisão estratégica de seu vizinho, a África do Sul pós-*apartheid*, de investir e fazer de Moçambique sua “décima província”.

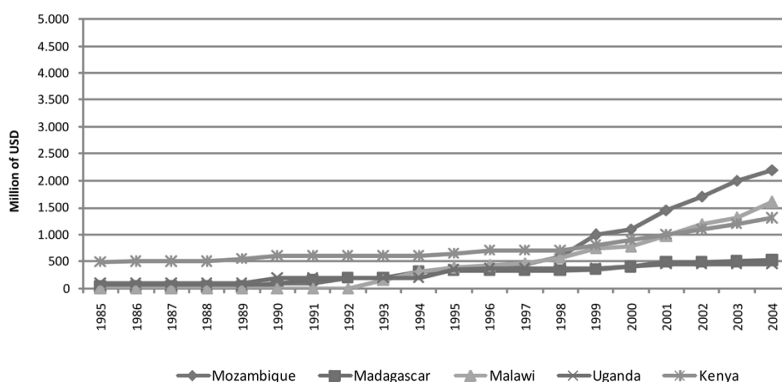
Esses fatores não são excludentes, inclusive a reação esperada ante a democratização na África do Sul de Mandela e a expansão do capitalismo sul-africano para suas bordas territoriais. A África do Sul certamente resolveu fazer o seu *showcase* moçambicano para apresentar ao resto do continente. Apresentar-se às democracias recentes na África como agente modernizador animou a economia sul-africana e o regime político renovado dirigido por Mandela e Mbeki. Mas o que se notou, na prática, foi certa visão estratégica e de oportunidades que, no Estado moçambicano, foi mais endógena que exógena.

¹⁴ Um importante trabalho que consolidada de forma bastante apropriada essa transição é o livro organizado por Abrahamsson, e Nilson. Ver Abrahamsson, H & Nilson, A. *Mozambique: The Troubled Transition from Socialist Construction to Free Market Capitalism*. London: Zed Books, 1995. Ver também Castel-Branco, F; Cramer, C, & Hailu, D. *Privatization and Economic Strategy in Mozambique*. London: UNU/Wider, 2001.

Isso não quer dizer que o desdobramento dessa abertura não tenha decorrido do ambiente internacional de disputas acirradas por mercados e áreas de investimento, animado pelas formas de internacionalização econômica postas em marcha nos anos 90. O fato é que o processo decisório que levou à adequação aos novos capitais e investimentos, superando as agruras de um Estado sem poupança e que acumulava dívidas, foi gestado no interior do Estado moçambicano, o qual, em alguma medida, gerencia suas consequências.

O gráfico 1 é elucidativo da emergência dessa estratégia moçambicana, ao demonstrar que, ao lado de seus vizinhos da África Oriental, é Moçambique que avança sobre os demais. O Investimento Externo Direto (IED ou FDI) acumulado de 1995 a 2004 se aproxima de US\$ 2.5 bilhões, bastante superior aos seus vizinhos, superando Quênia e Uganda.

Gráfico 1 - Investimento Externo Direto Acumulado
em cinco Países da África Oriental - 1985-2004



Fonte: United Nations Industrial Development Organization (Unido), *Africa Foreign Investor Survey 2005*. Viena: Unido, 2006 (p. 14). [com modificações].



A primeira consequência dessa ativa taxa de investimento IED em economia pobre é a presença de atores econômicos privados externos no ambiente interno. Essa cultura expôs diferença e adaptação políticas difíceis. Há críticos, dentro e fora de Moçambique, desse modelo de abertura econômica, em parâmetros liberais exagerados.

A criação, em 1987, do Programa de Reabilitação Econômica (PRE), monitorado pelo FMI e pelo Banco Mundial, e o crescimento econômico modesto, sacrificaram a classe trabalhadora urbana, base da Frelimo, ao gerar gradual perda da capacidade de compra, alimentada pelo ajuste estrutural. Ante o aumento da pobreza urbana, o governo reviu o PRE e criou o Programa de Recuperação Econômica e Social (Pres), agregando o vetor social.

A consequência desse quadro inicial difícil seria, nos anos subseqüentes, uma forte aceleração do crescimento econômico. O plano de Chissano para a reforma do Estado, após as primeiras eleições pluripartidárias em 1994, derrubando amarras burocráticas e dificultando certas apropriações irregulares dos recursos auferidos pela liberalização, fortaleceu a atividade econômica, aliviando-a de certas “ervas daninhas” da corrupção. Se o crescimento do PIB anual do país, entre 1984 e 1994, fora de 4%, quase dobrou a partir daí, para manter-se na média de 7%.¹⁵ É importante, no entanto, lembrar que a base da qual se partiu era particularmente modesta, de uma economia que saía de estado de guerra civil.

Outra consequência foi gerada pela abertura via privatização, que tenderia a agravar, segundo vários analistas, a pobreza e a desigualdade social interna. Moçambique ainda está entre os vinte países mais desiguais e entre os trinta mais pobres do mundo. As carências materiais são enormes e a Aids nos setores sociais mais baixos da escala social e de renda é um problema urgente. Saúde e economia caminham juntas na África Austral, já que os baixos níveis sanitários comprometem o

¹⁵ EIU. *Country Profile: Mozambique*. London: The Economic Intelligence Unit, 2006, p. 41.



próprio PIB da região, como reconhecem os estudos do Nepad. Mas há também avanços importantes que devem ser considerados.¹⁶

Embora em termos absolutos os indicadores sociais sejam bastante lamentáveis em Moçambique ainda hoje, estando entre os mais baixos do mundo, há melhorias na rede escolar, que foi recuperada nos últimos anos. A mortalidade infantil, problema típico do desamparo social em países africanos, teve queda expressiva, como demonstram os dados do próprio Banco Mundial. E o mesmo se pode falar do Relatório do Pnud de 2005, ao registrar melhorias nos níveis de desenvolvimento humano (IDH).¹⁷

Essas avaliações, contudo, não inibem a articulação do Estado moçambicano com os novos agentes econômicos internacionais e com os investimentos diversos, de fontes múltiplas. O raciocínio que alimentou o processo decisório é claro: se a pobreza e a Aids demandam programas específicos de financiamento, eles foram criados de alguma maneira, com ou sem a cooperação internacional. Mas se os investimentos produtivos na economia em expansão podem ser feitos, devem ser feitos com os capitais de onde puderem vir. Visões pragmáticas dominaram essa dimensão do processo decisório do país.

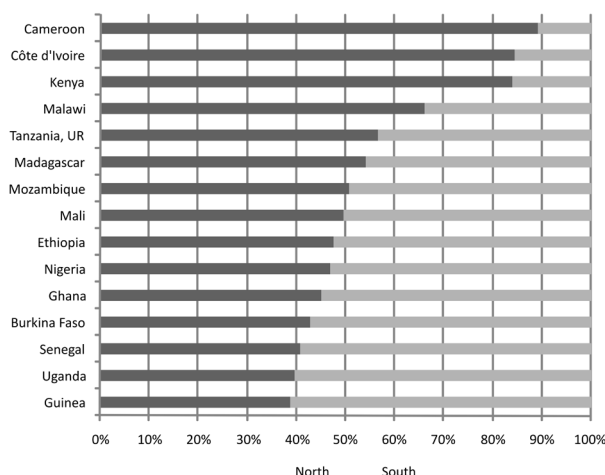
Moçambique passou a ser apresentado, em alguns fóruns econômicos, como espécie de “tigre” africano, por lembrar o caso da Ásia nas décadas de 1980 e 1990. Em 1998 foi considerada a economia que mais crescia na África. O país ultrapassou, nos últimos anos, todas as metas estabelecidas pelas instituições financeiras internacionais. Chama a atenção, todavia, o padrão das relações econômicas externas moçambicanas. Segue o modelo da relação colonial, de exportador de produtos primários e importador de bens com alto valor agregado. Esse é um ponto de preocupação para setores sociais e políticos do país, embora nem sempre de sua elite governante.

¹⁶ MUCAVALE, Firmino G. A Nepad e as oportunidades para os investimentos brasileiros. In: COELHO, Pedro Motta & SARAIVA, José Flávio. *Fórum Brasil-África: Política, cooperação e comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri), 2004, pp. 147-190.

¹⁷ PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2005*.

Esse ambiente de euforia econômica, no entanto, se reflete em outra característica curiosa dos investimentos externos em Moçambique: a sua origem. O gráfico II situa o perfeito equilíbrio entre os investimentos oriundos das economias centrais do capitalismo e as contribuições realizadas pelas economias do Sul, sobre a qual certamente a África do Sul tem grande peso. Esse aspecto, associado ao controle da inflação medida como meta das instituições financeiras internacionais já em 1997 (em torno de 5%) e o crescimento das exportações equilibraram o balanço de pagamentos. Também houve redução em relação ao montante da dívida, que está se estabilizando em torno de 20% do PIB em 2006. A vulnerabilidade externa daquela modesta, mas vibrante economia africana, vem se reduzindo proporcionalmente a cada ano.¹⁸

Gráfico 2 - Distribuição da Origem dos Investimentos por País no Continente Africano: Situação Comparada de Moçambique



Fonte: United Nations Industrial Development Organization (Unido), *Africa Foreign Investor Survey 2005*. Viena: Unido, 2006 (p. 21). [com modificações].

¹⁸ OECD. Moçambique. In: *African Economic Outlook 2004-2005*. London: OECD, 2006, p. 346.



Sem margem de dúvida, a situação moçambicana segue a das economias mais dinâmicas da África. A diversificação de parceiros internacionais, na raiz da modernização econômica, faz, de Moçambique, caso no qual investidores do Sul e do Norte praticamente dividem, meio a meio, o espaço africano. O anexo I, ao relacionar os mais importantes investidores externos em Moçambique, é também elucidativo desse movimento global empreendido pelo país e pelos capitais produtivos e financeiros internacionais. Há uma preferência, a manter certa capacidade operativa do Estado, de *joint-ventures* de empresas moçambicanas públicas com sul-africanas e européias, além das chinesas que estão aportando a Maputo e que ainda não puderam ser mensuradas inteiramente pelos dados relativos aos tempos mais recentes.

Registre-se o fato de que Moçambique está também submetido ao fenômeno da *reverse dependence*, no qual as instituições internacionais necessitam mostrar resultados em um país africano para mostrar ao mundo. Com pouco para barganhar, Moçambique tem o trunfo de que tais agências, investidores e doadores necessitam de certa eficiência e eficácia nas políticas por eles sugeridas. Resultado diverso tornaria difícil a sobrevivência desses doadores e investidores em seus próprios países.

Nesse ambiente, vale a pena deter-se, ainda que brevemente, em dois países fundamentais em relação à inserção internacional de Moçambique: a África do Sul e a China. A primeira é uma necessidade histórica das circunstâncias regionais e resulta da dependência constituída já no período colonial. A segunda é uma aposta estratégica em marcha, certamente conduzida mais pela China que pelo governo moçambicano, mas que já é uma marcha inexorável e de resultante previsível, como mencionado na primeira parte deste trabalho.

As relações Moçambique-África do Sul, que remontam a fins do século XIX, a partir do setor minerador sul-africano com sua estratégia de obtenção de mão-de-obra barata e submissa, foram

renovadas por Salazar em 1928, em torno do acordo do paralelo 22. O sistema de transportes foi criado para levar os trabalhadores, e os portos de Beira e de Lourenço Marques viviam dos lucros das exportações de minérios sul-africanos, representando cerca de 40% da arrecadação moçambicana com exportações. A partir de 1960, além do investimento na construção da hidrelétrica de Cahora Bassa, mesmo com a guerra de independência e, depois, com a guerra civil, as empresas sul-africanas foram poupadas em solo moçambicano, até mesmo pelo socialismo implantado em 1977. Depois dos acordos de Nkomati, em 1984, e, mais particularmente, a partir de Chissano, em 1987, as relações bilaterais se ajustaram em seu melhor estado, as quais seguem até hoje.

Nos últimos anos, as fortes articulações entre Maputo e Pretória foram direcionadas para o investimento direto e o comércio. O maior investidor isolado no país é a África do Sul, realizando em torno de 35% de todo o IED nos últimos anos. Esses dois fatores levaram à substituição do peso histórico do trabalho migrante e dos serviços de transporte. A evolução do comércio levou a África do Sul a oscilar entre o primeiro e o segundo parceiro comercial de Moçambique, representando quase 41% do total das importações moçambicanas e gerando déficit na balança comercial do pequeno país.¹⁹

O sistema bancário tem cerca de 1/3 das transações controladas por bancos de origem sul-africana: Nedbank, Standard Bank e Banco Austral. Mas a relação não se restringe ao econômico. Moçambique tem apoiado as aspirações sul-africanas no sistema multilateral, na ONU e na UA, principalmente, mas também em quase todos os foros internacionais, como reconhecido recentemente por Mbeki.

A despeito dessa realidade, a China vem entrando em Moçambique. Os dados de 2006 e 2007 ainda não refletem o peso das

¹⁹ GROBBELLAR, Op. cit., pp. 27-29.



transações em curso, as quais poderão desbancar ou equilibrar de outra forma, nos próximos anos, a própria presença sul-africana naquele país.

Os chineses, como se sabe, estabeleceram um claro projeto estratégico para a África há uma década. Eles o implementam com o objetivo primordial de obter fontes energéticas, minerais estratégicos e importar produtos primários, compensados com empréstimos, financiamentos e investimentos. Pretendem substituir a França, a maior investidora e mais parceira comercial da África no seu conjunto, em poucos anos. Para tanto, não há necessidade de muita democracia nem muita preocupação dos governos africanos com as questões ambientais.²⁰ Hu Jintao já viajou três vezes ao continente, sendo que a última visita, de fevereiro de 2007, incluiu Moçambique.

A China ocupa posição crescente quanto ao investimento em Moçambique. Em 2004, era apenas o vigésimo quinto, mas em 2005 já chegou ao sexto lugar na lista dos maiores investidores em Moçambique, caindo um pouco em 2006. O comércio bilateral, ainda modesto, cresce ano a ano e o montante de crédito para importação de produtos chineses deve aumentar.

No Fórum de Cooperação África-China, ocorrido em novembro de 2006, em Beijing, o presidente Hu Jintao ressaltou que pretende estreitar os laços com Moçambique via incremento do comércio bilateral, particularmente nas áreas já envolvidas. As vendas atuais mais importantes de Moçambique para a China são de materiais primários, como o gengibre, e de madeira para a indústria chinesa. Cresce, de forma exponencial, o estímulo às empresas chinesas para que invistam em Moçambique.

A visita recente do líder chinês a Moçambique é sinal bastante visível dessa ênfase chinesa na porção oriental da África. O presidente Hu Jintao ressaltou que os setores de agricultura e de construção de

²⁰ Ver um dos melhores trabalhos já publicados a respeito do projeto chinês na África: TAYLOR, Ian, *The 'all-weather friend'...*, op. cit.



infra-estrutura ganharam prioridade nas relações entre os dois países. Em Beijing, como em Maputo, menos de dois meses depois do Fórum em Beijing, o mandatário chinês atribuiu a Moçambique o *status* de “destino turístico aprovado”; uma forma de acordo bilateral no qual cidadãos chineses são liberados a visitar outros países sem a necessidade de visto de saída, embora a viagem tenha que ser realizada por agência credenciada pelo governo.

Esse movimento chinês rumo a Moçambique, que parece incipiente, tenderá certamente a crescer nos próximos anos de maneira exponencial. Moçambique habilitou-se a receber financiamentos pesados nos corredores ferro-portuários, nos inúmeros complexos turísticos e na área mineral, como demonstra o êxito dos capitais sul-africanos e europeus na Mozal.

Embora os investimentos chineses na África se concentrem nos países com recursos naturais e energéticos mais exuberantes, como é o caso do Sudão, Nigéria e Angola, países como Moçambique, que realizaram reformas internas e apresentam quadro de estabilidade para o investimento externo merecem atenção crescente de Beijing. Moçambique se enquadra perfeitamente nesse ambiente, o qual, apesar da modesta produção de petróleo, é rico em recursos minerais como o alumínio, cobre e gás natural. As potencialidades no campo da agro-indústria, agricultura, turismo, pesca e mineração serão, certamente, exploradas nos próximos anos.

Ao concluir essa parte vale lembrar que o padrão de aproximação da China corresponde ao padrão da diplomacia cooperativa, distante da diplomacia truculenta e impositiva de algumas potências capitalistas.

À GUISA DE CONCLUSÃO: UMA BRECHA PARA O BRASIL EM MOÇAMBIQUE

O Brasil não repete a vibração de crescimento da economia chinesa e não tem os meios da China para incluir Moçambique no seu



espaço interior de influência. Nesse aspecto, o passado sistêmico e o futuro estratégico estão mais favoráveis aos sul-africanos e chineses na África oriental, como lembrado na primeira parte deste trabalho. Tampouco o Brasil possui a geografia favorável ao acesso à economia moçambicana e às facilidades econômicas e históricas que ostenta a África do Sul para operar em campo moçambicano. Também se sabe hoje que a África do Sul anda um pouco ciosa das incursões brasileiras em Moçambique. Há interesses em choque em algumas áreas.

Mas não pode o Brasil assistir, de longe, ao movimento dos grandes interesses que abraçam Moçambique e a África no seu conjunto, neste início do século XXI, sem uma estratégia bem delimitada. Tampouco deve o Brasil assistir às transformações pelas quais a África vem passando sem *rapprochement* ativo, e não apenas reativo. Há experiência acumulada no passado das relações africano-brasileiras para se avançar uma estratégia e um plano operacional delimitado.²¹

Seria incompreensível para os interesses nacionais permanentes do Brasil que, ante as oportunidades de operação no campo de uma democracia emergente em processo de modernização econômica, como Moçambique, o Estado pouco fizesse por suas empresas naquela parte da África. A perda causada pela China ao Brasil, ao obter concessões especiais para exploração mineira em Moçambique em 2006, a prejudicar a continuidade e/ou a ampliação dos investimentos da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), não se coaduna com a retomada de um braço africano da política externa do Brasil no início do século XXI. O Fórum de Fortaleza, realizado em 2003, envolvendo setores do Estado, da sociedade civil e das empresas,

²¹ Assunto amplamente trabalhado por este autor em seus livros. Ver, em especial: SARAIVA, J.F.S., *O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 1996. Ver também o excelente trabalho produzido recentemente pela estudiosa argentina Gladys Lechini: LECHINI, G. *Argentina y África en el espejo de Brasil*. Buenos Aires: Clacso, 2006.



balizou um conjunto de idéias, conceitos e projetos para o relançamento da política africana do Brasil em bases mais modernas que aquelas praticadas nos anos 90. Nesse novo quadro, espera-se uma diplomacia logística, mais consentânea com os interesses da internacionalização econômica do Brasil.²²

O Brasil também não deve apenas reagir aos desafios já postos. Deve agir, de forma organizada, com visão de horizonte, com cálculo estratégico e com objetivos bem definidos.²³ Há razões para explorarmos a brecha moçambicana. Elas podem ser organizadas em torno de quatro argumentos.

Em primeiro lugar, o Brasil ainda dispõe de um capital de confiança na África, herdeiro de sua política externa dos anos 70. O tempo passou e o mundo mudou, diriam os céticos. Não haveria, para tais analistas, mais espaço para o Brasil ser ator relevante no contexto internacional da África Austral, além da parceria sul-africana e das relações mais adensadas, embora muito complexas, com Luanda. Essa é uma visão limitada, pouco informada e preconceituosa das oportunidades que chineses, norte-americanos, europeus e poderes regionais como a África do Sul vêm demonstrando em Moçambique.

Em segundo lugar, Moçambique oferece possibilidades, hoje, para o Brasil, e bastante mais do que antes, ao cumprir metas macroeconômicas corretas e ao trabalhar com critérios mais públicos e menos corruptos na máquina de gestão governamental. Essa situação moçambicana sugeriria que é mais fácil entrar em Moçambique do que em Estados africanos mais confusos em termos de gestão pública, nos

²² SARAIVA, José Flávio S., África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula. In: COELHO, Pedro Motta & SARAIVA, José Flávio S. (orgs.) *Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri), 2004, pp. 295-307.

²³ Na transição do governo Cardoso para o governo Lula, este autor escreveu artigo no qual enumerava várias orientações estratégicas que poderiam ser utilizadas em eventual relançamento da estratégia africana no Brasil. Ver SARAIVA, J.F.S., A política exterior do governo Lula: o desafio africano, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2), 2002, pp. 5-25.



quais o tema da corrupção e da propina é ainda uma regra geral para os negócios domésticos e externos.

Em terceiro lugar, Moçambique oferece uma oportunidade ímpar para a internacionalização da economia brasileira na África por meio de áreas ainda não exploradas. Aqui há muitos aspectos a serem discutidos. Concentro-me, ao concluir, em apenas um: no sofisticado sistema bancário brasileiro, setor que sabidamente acumula lucros invejáveis. Nesse ambiente, talvez não se devesse ampliar a ênfase na atuação das empresas de mineração ou empreiteiras brasileiras naquela região. No caso da exploração do petróleo, vale a exceção: a Petrobrás já realiza alguma pesquisa, ainda que sem priorização no caso moçambicano.

Abre-se agora, em Moçambique, uma brecha para o robusto setor financeiro nacional, público ou privado, na hora em que o sistema bancário português enfrenta problemas de competitividade e adaptação tecnológica em Moçambique. Uma idéia seria juntar-se à experiência brasileira demonstrada em seu entorno sul-americano. Mais: colocar em marcha uma nova área de atuação, que ajude também ao eventual embarque, em Maputo, de outras áreas de serviços (especialidade brasileira na América do Sul e que se expande largamente) talvez valesse a pena. A língua, nesse caso, pode conspirar a favor.²⁴ E Portugal será um aliado, mais do que vem sendo a África do Sul, ciosa de sua tradicional presença em Moçambique.

Em quarto lugar, lembremos que política externa não é apenas economia, é política.²⁵ Moçambique deve estar bem inserido, por

²⁴Afinal, ao reler Costa e Silva, em sua crônica *Portugal*, escrita em Brasília, em 1970, imaginamos as possibilidades da relação lingüística que ainda nos une a Moçambique: “Sei que somos de sangue marinho e aprendemos depressa, onde quer que estejamos, os nomes dos passarinhos. Mas ninguém pode sentar-se, feliz e livre, à mesa, para falar numa língua estrangeira. Só se trocam de verdade almas, quando se entra, simples e povo, na casa do outro, a sentir que as incontáveis léguas não nos levam ao exílio.” COSTA E SILVA, A. *Das mãos do oleiro: aproximações*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2005, p. 224.

²⁵ Como gosta de lembra o escritor e diplomata aposentado Alberto da Costa e Silva. Essa frase foi pronunciada no contexto da Primeira Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Rio de Janeiro, Palácio do Itamaraty, julho de 2006.



consequente, no movimento da política externa do Brasil no plano multilateral. Esse é o ambiente no qual Moçambique e Brasil devem agir nas próximas décadas. Qual será o lugar do Brasil na África que se desenha? Qual a relação do Brasil com a China nesse novo ambiente? Quais os reflexos na agenda internacional desses movimentos?

Não pode haver uma política bilateral econômica sem uma certa área de acordo político entre as partes. Tampouco apenas a economia será capaz de mover o Brasil para o xadrez que se forma em torno do continente africano no início do presente século. Há redefinições de bloco, inéditas dimensões estratégicas, relações de poder e novas formas de dependência e cooperação que necessitam ser definidas na relação bilateral Brasil-Moçambique e na retomada da política africana do Brasil.²⁶ O que queremos lá?

Nesse sentido, Moçambique deve estar no seio do movimento do Brasil de formação de parcerias ao Sul e poderá constituir exemplo a ser seguido por outros países nas relações bilaterais com a África. Aquele país africano, mesmo não tendo a força da Nigéria, da Argélia, da África do Sul ou de Angola nas relações bilaterais e na agenda compartilhada nos temas globais, tem condições de vir a fazer parte de concertação em torno de *soft thinks* e na constituição de valores, bem como agenda propositiva nos foros multilaterais. A própria utilização da CPLP como instrumento diplomático pode ser mais difundida após seus dez anos de existência.

²⁶ Veja, por exemplo, o extraordinário estudo recente realizado por professores, empresários e diplomatas aposentados para o *Council on Foreign Relations*, voltado exclusivamente para essa preocupação no processo decisório norte-americano. Trabalham na pesquisa e no texto cerca de vinte membros CFR, como a professora Samantha Power, professora da John F. Kennedy School of Government, da Harvard University, o professor Anthony Lake, da Georgetown University, Chester Crocker, ex-secretário de Estado assistente para a África do governo norte-americano e Dennis Bonney, ex-vice presidente da Chevron Corporation. O documento explicita a luta fratricida entre antigas e novas potências na África. CRF, *More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach towards Africa*. Washington, CRE, 1996.



A dimensão social das relações internacionais também encontra abrigo nesse movimento no qual o Brasil é levado a atuar de forma mais decisiva. Essa é uma área reconhecidamente correta do governo Lula, que evoluiu nessa matéria em relação às dificuldades do governo Cardoso.²⁷ A agenda em favor de um mundo plural, diversificado em culturas, menos injusto socialmente e multipolar é outro ponto de contato de Moçambique com a nova política africana do Brasil. Moçambique é lugar natural desse entendimento e do compartilhar das ansiedades acerca do futuro.

Ao concluir, vale lembrar que agir em Moçambique é também ato de solidariedade internacional e compromisso do Brasil com a idéia de estar em África. Mas a África do perdão da dívida histórica vem convergindo esforços para uma agenda mais direta, estrutural e prospectiva, menos passadista. Ademais, o passado africano pode vir a ser mitificado para construir situações de poder nos dois lados do Atlântico, a serviço de imantação de projetos de poder pelo poder.²⁸ No caso da relação Brasil-África, como no das relações Brasil-Moçambique, há pouco lugar para comiserações, migalhas e vã boa-fé.

Espera-se, assim, que este retrato 3x4 possa ser ampliado para um enorme pôster de entendimento africano-brasileiro que sobreviva e se amplie no tempo. Afinal, o acumulado histórico do Brasil na África é de avanços e recuos.²⁹ Há razões e algumas brechas para recuperarmos o tempo perdido. Moçambique é uma boa aposta.

²⁷ SARAIVA, J.F.S. & CERVO, A.L. (orgs.), *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005.

²⁸ O estudo elaborado por Farias, concernente às funções de discursos posteriores acerca do chamado renascimento africano, é utilíssimo como metáfora e referência intelectual para o estudo do “discurso culturalista” africano também por mim estudado para o caso da política africana do Brasil. FARIAS, Paulo F. de M., *Tombuctu, a África do Sul e o idioma político da renascença africana*. (Paper cedido ao autor para o II Cnepi, Rio de Janeiro, 2 de março de 2007)

²⁹ SARAIVA, J.F.S. *Brazil's Foreign Policy Towards Africa: Realpolitik and Discourse*. Birmingham: The University of Birmingham, 1991. (Tese de doutorado ganhadora do Bradbury Memorial Prize, 1992).

ANEXO I

Maiores Investidores Estrangeiros

(Fonte: United Nations Conference on Trade and Development - Unctad - International Chamber of Commerce - ICC, *An Investment Guide to Mozambique - opportunities and conditions 2001*. New York and Geneva: United Nations, 2001, Appendix 2, p. 56.)

Name of Company	Ownership	Business
ABB Tecnel, Lda.	Sweden/Switzerland	Electrical engineering
Anglo American Corporation	South Africa/United Kingdom	Mining and services
Aquapesca	France	Fishing and processing
BCI – Banco Comercial e de Investimentos	Portugal	Banking
BCM – Banco Comercial de Moçambique	Portugal	Banking
BFE – Banco de Fomento e Exterior	Portugal	Banking
BIM – Banco Internacional de Moçambique	Portugal	Banking
Banco Standard Totta de Moçambique	Portugal	Banking
Basil Real Ltd.	South Africa	Construction/Civil engineering
Bata	Canada	Distribution
Bayer	Germany	Pharmaceuticals/Chemicals
Bouygues S.A.	France	Construction and services
BNP Nedbank	France	Banking
Brandford and Conning International	South Africa	Construction
British Petroleum (BP)	United Kingdom	Petroleum/Gas exploration
Cervejas de Moçambique	South Africa	Beverages
Coca-Cola	United States	Beverages
Colgate-Palmolive	United States	Cosmetics
Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)	Brazil	Mining
Edlow International	United States	Transport services
Efripel	Mozambique/Japan	Fishing and processing
Enron Southern Africa Development, Ltd.	South Africa	Petroleum/gas exploration
Equator Bank (HSBC Group)	Hong Kong SAR of China/United Kingdom	Banking
Eskom	South Africa	Electricity generation and distribution
Frutas Libombos, Lda.	South Africa	Fruit production

Hotel Polana	United Kingdom/Mozambique	Hotel services
Kenmare Resources	Ireland	Mining
Kuehne & Nagel	Switzerland	Logistics
Lacticínios de Umbeluze	France	Agricultural processing
Laurentia Brewery	France	Brewery/Distribution
Lomaco Mozambican Agriculture Company (Lonhro)	United Kingdom	Agro-industry
Maputo Port Development Company	United Kingdom/Portugal	Transport/Logistics
Maputo Iron & Steel Project (Enron)	United States	Manufacturing
Mcel	Germany	Telecommunications
Mersey Docks and Harbours	United Kingdom	Transport/Port services
MHP Geomatics	South Africa	Land Surveyors
Motraco	South Africa/Mozambique/Swaziland	Utility (Electricity)
Mozal	United Kingdom/South Africa/Australia/Mozambique	Manufacturing
Navique	Portugal	Transport & Shipping
Nissan	Japan	Automotive
Parmalaat	Italy	Agricultural processing
Novartis	Switzerland	Pharmaceuticals
Pescamar	Mozambique/Spain	Fishing
Protal	Greece	Food-processing and distribution
RDI Logistics	United States	Logistical services
Rennies Resources Ltd.	United Kingdom	Transport services
Royal Dutch Shell	United Kingdom/The Netherlands	Petroleum/Gas exploration
Sasol-Temane	South Africa	Petroleum/Gas exploration
Saur	France	Infrastructure services
Siemens	Germany	Electrical engineering
Skanska	Sweden	Transport services
Sociedade Geral de Superintendência (SGS)	Switzerland	Security/Inspection services
Tata de Moçambique	India	Manufacturing
Tertir	Portugal	Transport/Port services
Tongaat Hulett	South Africa	Sugar production and refinery
TotalFinaElf	France	Petroleum/Gas Exploration
Toyota S.A.R.L.	Japan	Automobile import, distribution, services
Translândia Comercial	South Africa	Agro-industry/Tobacco
TV Cabo	Portugal/Mozambique	Telecommunications
ULC (United Leasing Company)	South Africa	Financial services



Moçambique - Mapa Político



